



PROJET DE LOI
de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale

ETUDE d'IMPACT

9 avril 2013

SOMMAIRE

Table des sigles et acronymes.....	5
1. ELEMENTS TRANSVERSAUX.....	8
1.1. Objectifs généraux poursuivis par le projet de loi.....	8
1.2. Options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et motifs du recours à une nouvelle législation.....	9
1.3. Impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes.....	9
1.4. Consultations menées.....	9
1.4.1. Concertation préalable à l'élaboration du projet de loi.....	9
1.4.2. Consultations obligatoires sur l'avant-projet.....	10
1.5. Modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, textes législatifs et réglementaires à abroger et mesures transitoires proposées.....	13
1.5.1. Application dans le temps.....	13
1.5.2. Mesures transitoires.....	13
1.5.3. Lois et ordonnances ultérieures.....	14
1.5.4. Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires.....	14
2. Titre Ier : LES TRANSFERTS ET AMENAGEMENTS DE COMPETENCES. 16	
2.1. Chapitre Ier : LES TRANSPORTS.....	16
2.1.1. Section 1 : Les transports ferroviaires.....	16
2.1.1.2. Section 2 : Les transports routiers.....	20
2.1.1.2.1. Sur la clarification des modalités d'organisation ou d'autorisation de services de transport routier.....	25
2.1.1.2.2. Sur la clarification des compétences relatives aux gares publiques routières de voyageurs.....	25
2.1.1.3. Section 3 : Les schémas régionaux de l'intermodalité.....	28
2.1.1.4. Section 4 : Les transports aériens.....	33
2.3. Chapitre II : Le LOGEMENT ETUDIANT.....	35
2.4. Chapitre III : LES LANGUES REGIONALES.....	37
2.5. Chapitre IV : ETABLISSEMENTS ET SERVICES D'AIDE PAR LE TRAVAIL.....	38
3. Titre II : L'ENGAGEMENT ECOLOGIQUE ET LA TRANSITION ENERGETIQUE.....	45
3.1. Chapitre Ier : LES AUTORITES ORGANISATRICE DE LA MOBILITE	45
3.2. Chapitre 2 : L'ENERGIE.....	52
3.3. Chapitre 3 : LA GESTION DES MILIEUX AQUATIQUES.....	54
4. Titre III : LA DEMOCRATIE LOCALE ET LA TRANSPARENCE DE L'ACTION LOCALE.....	64

4.1.	Chapitre Ier : LA TRANSPARENCE ET LA RESPONSABILITE FINANCIERES.....	64
4.1.1.	Section 1 : Transparence financière et qualité des comptes.....	64
4.1.2.	Section 2 : Responsabilité financière.....	67
4.1.2.1.	Sur l'action récursoire de l'Etat à l'encontre des collectivités territoriales pour les manquements au droit européen.....	67
4.1.2.2.	Sur les dispositions budgétaires.....	74
4.2.	Chapitre II : LE FONCTIONNEMENT DES ASSEMBLEES LOCALES ET LA PARTICIPATION DES CITOYENS.....	75
4.2.1.	Section 1 : Les commissions des conseils municipaux et les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux	75
4.2.2.	Section 2 : Les conseils de développement.....	76
4.2.3.	Section 3: Le droit de pétition.....	77
4.2.4.	Section 4 : Accès aux données publiques.....	79
5.	Titre IV : LE RENFORCEMENT DE L'INTEGRATION COMMUNAUTAIRE	
5.1 :	LE RENFORCEMENT DES STRUCTURES INTERCOMMUNALES	81
5.2. :	LA MAITRISE DE L'URBANISME	85
6.	Titre V : LE CADRE DE GOUVERNANCE NATIONALE POUR L'ACTION PUBLIQUE.....	90
6.1	<i>LA REFONDATION DU DIALOGUE ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES : HAUT CONSEIL DES TERRITOIRES</i>	90
6.1.1.	La mise en place d'espaces de dialogue entre Etat et collectivités territoriales s'est concrétisée à travers diverses initiatives tant au niveau national qu'au niveau local	90
6.1.2.	Une demande s'est exprimée pour un dialogue plus structuré.....	93
6.1.3.	L'institutionnalisation par la loi du haut conseil des territoires et de ses missions.....	93
6.1.4.	Les exemples européens du dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales.	95
6.2.	Chapitre II : LA MAITRISE DES NORMES APPLICABLES AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES	96
6.3.	Chapitre III : L'ACTION EXTERIEURE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES	104
7.	Titre VI : DISPOSITIONS RELATIVES AUX AGENTS, AUX COMPENSATIONS FINANCIERES ET A LA CLARIFICATION DU DROIT.....	103
7.1.	Chapitre Ier : LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX AU TRANSFERT ET A LA MISE A DISPOSITION DES AGENTS	103

7.2. Chapitre II : LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPETENCES.....	106
7.3. Chapitre III : LA CLARIFICATION DU DROIT.....	113
8. CONDITIONS D'APPLICATION DANS LES COLLECTIVITES REGIEES PAR LES ARTICLES 73 ET 74 DE LA CONSTITUTION, EN NOUVELLE- CALEDONIE ET DANS LES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES, EN JUSTIFIANT, LE CAS ECHEANT, LES ADAPTATIONS PROPOSEES ET L'ABSENCE D'APPLICATION A CERTAINES DE CES COLLECTIVITES.....	115
ANNEXE.....	120
Transports ferroviaires (2 cartes).....	

Table des sigles et acronymes (commune aux trois projets de loi)

ANR : agence nationale de la recherche
AOMD : autorité organisatrice de la mobilité durable
AOMU : autorité organisatrice de la mobilité urbaine
AOT : autorité organisatrice de transports
AOTU : autorité organisatrice de transports urbains
APL : allocation personnalisée au logement
ARS : agence régionale de santé
ASP : agence de services et de paiement
ATD : agence technique départementale
ATESAT : assistance technique de l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire
BEP : brevet d'études professionnelles
CA : communauté d'agglomération
CASF : code de l'action sociale et de la famille
CAT : centre d'aide par le travail
CC : communauté de communes
CCEC : commission consultative d'évaluation des charges
CCEN : commission consultative d'évaluation des normes
CCH : code de la construction et de l'habitat
CDAPH : commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées
CDC : caisse des dépôts et consignations
CDCI : commission départementale de la coopération intercommunale
CDOMSP : commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics
CDT : contrat de développement territorial
CDTD : centre de distribution de travail à domicile
CE : Conseil d'Etat
CFA : centre de formation des apprentis
CFL : comité des finances locales
CGCT : code général des collectivités territoriales
CGEDD : conseil général de l'environnement et du développement durable
CG3P : code général de la propriété des personnes publiques
CIFRE : conventions industrielles de formation par la recherche
CIO : centre d'information et d'orientation
CJF : code des juridictions financières
CNCD : commission nationale de coopération décentralisée
CNOUS : centre national des œuvres universitaires et scolaires
COM : collectivité d'outre-mer
CPER : contrat de projet Etat-région
CROUS : centre régional des œuvres universitaires et scolaires
CSFPE : conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat
CSFPT : conseil supérieur de la fonction publique territoriale
CTAP : conférence territoriale de l'action publique
CTE : coopération territoriale européenne
CTP : comité technique paritaire
CU : communauté urbaine
CVAE : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

DALO : droit au logement opposable
DDEC : dotation départementale d'équipement des collèges
DGF : dotation globale de fonctionnement
DOM : département d'outre-mer
DMTO : droit de mutation à titre onéreux
DRES : dotation régionale d'équipement scolaire
DROM : département et région d'outre-mer
EPA : établissement public administratif
EPADESA : établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche
EPCI : établissement public de coopération intercommunale
EPCI FP : établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre
EPF : établissement public foncier
EPGD : établissement public de gestion du quartier d'affaires de la Défense
EPIC : établissement public industriel et commercial
EPL : établissement public local
EPTB : établissement public territorial de bassin
ESAT : établissement et services d'aide par le travail
ESMS : établissement social et médico-social
ETI : entreprise de taille intermédiaire
ETP : équivalent temps plein
FEADER : fonds européen agricole pour le développement rural
FEAGA : fonds européen agricole de garantie
FEAMP : fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche
FEDER : fonds européen de développement régional
FNDMA : fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage
FNPE : fonds national de financement de la protection de l'enfance
FSE : fonds social européen
FSN : fonds national pour la société numérique
GART : groupement des autorités responsables de transport
GIP : groupement d'intérêt public
GRTH : garantie de rémunération des travailleurs handicapés
HCT : Haut conseil des territoires
INSEE : institut national de la statistique et des études économiques
IVQ : information vie quotidienne
LOLF : loi organique relative aux lois de finances
LOLFSS : loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale
MASP : mesure d'accompagnement social personnalisé
MDPH : maison départementale des personnes handicapées
MESR : ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche
OAIM : opération d'aménagement d'intérêt métropolitain
OCDE : organisation de coopération et de développement économiques
OIT : organisation internationale du travail
ORTF : organisation et régulation des transports ferroviaires
PAC : politique agricole commune
PADD : projet d'aménagement et de développement durable
PDE : plan de déplacements d'entreprise
PDRH : programme de développement rural hexagonal
PDU : plan de déplacements urbains
PLH : programme local de l'habitat
PLU : plan local d'urbanisme

PLUI : plan local d'urbanisme intercommunal
PME : petite et moyenne entreprise
PPR : plan de prévention des risques
PSMV : plan de sauvegarde et de mise en valeur
PSR : prélèvement sur recettes
PTU : périmètre de transports urbains
QPC : question prioritaire de constitutionnalité
RATP : régie autonome des transports parisiens
RFF : réseau ferré de France
ROM : région d'outre-mer
RSA : revenu de solidarité active
SAN : syndicat d'agglomération nouvelle
SATT : sociétés d'accélération du transfert des technologies
SCOT : schéma de cohérence territoriale
SDCI : schéma départemental de coopération intercommunale
SEM : société d'économie mixte
SGP : Société du Grand Paris
SMA : service militaire adapté
SNCF : Société Nationale des Chemins de Fer français
SNRI : stratégie nationale de recherche et d'innovation
SRADDT : schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire
SRDE : schéma régional de développement économique
SRHH : schéma régional de l'habitat et de l'hébergement
SRIT : schéma régional des infrastructures et des transports
SRU : solidarité et renouvellement urbains
STIF : syndicat des transports d'Ile-de-France
TAAF : Terres australes et antarctiques françaises
TER : transport express régional
TET : train d'équilibre du territoire
TICPE : taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TSCA : taxe spéciale sur les conventions d'assurance
TSE : taxe spéciale d'équipement
VAE : validation des acquis de l'expérience
ZAC : zone d'aménagement concerté

1. ELEMENTS TRANSVERSAUX

La démarche de décentralisation et de réforme de l'action publique entreprise par le Gouvernement s'articule en trois projets de loi. Le présent projet de loi concerne les solidarités territoriales et la démocratie locale. Les deux autres sont relatifs respectivement, à la modernisation de l'action publique territoriale et à l'affirmation des métropoles et à la mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et la promotion de l'égalité des territoires.

La présente étude d'impact est organisée en développements thématiques, correspondant à chacune des grandes composantes du projet de loi. Il s'agit des parties 2 à 7 de l'étude, reprenant chacun des titres de la loi, subdivisées ensuite en autant de mesures introduites par celle-ci. Les éléments concernant l'outre-mer sont présentés dans la partie 8.

La présente première partie développe seulement ceux des aspects qui doivent être exposés de manière transversale, notamment les objectifs communs des trois projets de loi.

1.1. Objectifs généraux poursuivis par le projet de texte

Le redressement économique de notre pays doit prendre appui sur les initiatives locales et sur la vitalité de ses territoires. Les projets de loi ont pour but de mettre les collectivités territoriales en mesure de tenir toute leur place dans cette politique. Ils visent également à clarifier les responsabilités et les interventions de l'Etat et des collectivités, ainsi que les relations des collectivités entre elles, pour une plus grande efficacité de l'action publique au service de la population.

Les projets de loi étendent les capacités d'action des collectivités dans les domaines qui sont déterminants pour la croissance économique, pour le rétablissement de la compétitivité, pour l'emploi et pour l'avenir de la jeunesse. D'où les mesures de décentralisation en matière de transports, d'énergie, de gestion des milieux aquatiques.

Cette démarche doit parallèlement défendre et renforcer la démocratie locale et la transparence de l'action locale. L'intégration communautaire sera renforcée.

Le dialogue entre les collectivités territoriales et l'Etat et entre les collectivités territoriales, condition d'une action publique efficiente, doit être renforcé dans un esprit de confiance. C'est l'objet, au niveau central, du Haut conseil des territoires et dans chaque région de la conférence territoriale de l'action publique. Une articulation plus efficace, plus claire et moins coûteuse des compétences des différents niveaux de collectivités passe par des modalités d'organisation négociées entre les collectivités et davantage adaptées à la diversité des territoires, dans le respect des règles constitutionnelles qui garantissent les prérogatives du législateur, l'égalité, la libre administration des collectivités et l'interdiction de toute tutelle d'une collectivité sur une autre. Les latitudes ainsi reconnues seront utilisées dans chaque région selon une démarche commune, le pacte de gouvernance territoriale

Le développement des compétences et des libertés locales appelle un renforcement de la démocratie locale, l'accroissement de la transparence financière et des garanties pour les agents publics.

1.2. Options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et motifs du recours à une nouvelle législation

Le recours à la loi est justifié par le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales (art. 72 et 34 de la Constitution). Il résulte du texte de la Constitution que les matières dont il s'agit sont du domaine législatif.

Les objectifs poursuivis ne peuvent donc pas de manière générale être atteints par voie réglementaire, ni plus généralement par l'exercice du pouvoir exécutif.

Les développements complémentaires sur ce point, par thématiques, sont donc peu fréquents dans les parties suivantes. Les paragraphes « options » évoquent éventuellement les options de nature technique qui ont pu être envisagées.

1.3. Impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes

Le projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique concerne avant tout la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales et l'organisation institutionnelle des collectivités. En soi, ces modifications de répartition des compétences n'affectent pas l'égalité entre les femmes et les hommes.

Pour autant, plusieurs des dispositions du projet de loi touchent à des domaines de compétences pour lesquels une vigilance particulière est nécessaire compte tenu de la persistance d'inégalités entre les femmes et les hommes

1.4. Consultations menées

1.4.1. Concertation préalable à l'élaboration du projet de loi

Le présent projet est la traduction législative d'une large réflexion sur les collectivités locales en France, initiée par le Président de la République.

Le Sénat a organisé une vaste concertation appelée « états généraux de la démocratie territoire » dont la séance de clôture, en octobre 2012, s'est tenue en présence du Président de la République. Les contributions reçues et les débats sont disponibles sur le site internet du Sénat.

Les autorités de l'Etat ont rencontré à de très nombreuses reprises les représentants des associations d'élus ; certaines de ces rencontres se sont tenues au niveau du Président de la République ou du Premier ministre. La ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique et la ministre déléguée, chargée de la décentralisation, ont notamment tenu trois cycles de réunions avec les associations d'élus : l'association des maires de France (AMF), l'assemblée des départements de France (ADF), l'association des régions de France (ARF), l'association des communautés urbaines de France (ACUF), l'association des maires des grandes villes de France (AMGVF), la fédération des maires des villes moyennes (FMVM), l'association des petites villes de France (APVF), l'assemblée des communautés de France (ADCF), l'association des maires ruraux de France (AMRF). Le premier cycle a eu lieu en juillet 2012 avec les présidents de ces associations, le second en décembre 2012 ; le troisième, en février 2013, s'est tenu sur la base d'un document

d'orientation présentant les principales options en vue du projet de loi. Les ministères techniques ont eu dans le même temps des contacts plus spécialisés.

Les associations d'élus ont publié de nombreuses réactions et contributions, qui sont disponibles sur leurs sites internet.

La ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique a conduit une concertation tout au long de l'élaboration du projet de loi avec les organisations syndicales représentatives de la fonction publique. Les choix envisagés ont également été présentés à trois reprises au conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Le Conseil a pris l'initiative d'un rapport sur les incidences pour les agents ; sa séance du 3 février a été consacrée aux réactions du Gouvernement à ce rapport.

Des réunions ont par ailleurs été tenues avec les organisations syndicales représentatives des personnels de l'Etat susceptibles d'être transférés aux collectivités, tant par la ministre en charge de la fonction publique que par les ministres intéressés.

1.4.2. Consultations obligatoires sur l'avant-projet de loi

Les consultations suivantes ont été réalisées :

Instances	Dispositions relatives à leur consultation	Observations
Conseil supérieur de la Cour des comptes	CJF : Article L.112-8 : « Le conseil est consulté par le premier président sur toutes les questions relatives à la compétence, à l'organisation et au fonctionnement de la Cour des comptes [...]. »	Consultation obligatoire intervenue le 20 mars 2013 au titre des nouvelles missions données à la Cour des Comptes dans le cadre du Haut-conseil des territoires et de l'amélioration de la transparence financière.
Conseil supérieur des chambres régionales des comptes	CJF Article L212-16 : « Il est institué un conseil supérieur des chambres régionales des comptes. [...] Ce conseil est également consulté sur toute question relative à l'organisation, au fonctionnement ou à la compétence des chambres régionales. »	Consultation obligatoire intervenue le 20 mars 2013 au titre des nouvelles missions données à la Chambre régionale des Comptes dans le cadre du pacte de gouvernance territoriale et de l'amélioration de la transparence financière.
Assemblées des régions, des départements et des collectivités d'outre-mer.	Art. 74 de la Constitution (collectivités d'outre-mer) et art. L. 3444-1 (départements d'outre-mer) L. 4433-3-1 (régions d'outre-mer)	Les dispositions concernant l'outre-mer sont présentées dans la huitième partie de la présente étude. La plupart sont des mesures de coordination ou ayant pour objet de maintenir le droit en vigueur. Les mesures d'adaptation dans les DOM ou les mesures particulières aux ROM, relevant juridiquement de l'obligation

		de consulter, sont peu nombreuses.
Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT)	<p><u>Article 9 de la loi du 26 janvier 1984</u> : Le CSFPT est saisi pour avis par le ministre chargé des collectivités territoriales des projets de loi relatifs à la fonction publique territoriale, [.../...].</p> <p>Le conseil supérieur examine toute question relative à la fonction publique territoriale dont il est saisi soit par le ministre chargé des collectivités territoriales, soit à la demande écrite du tiers de ses membres. Il formule, le cas échéant, des propositions.</p>	Instance consultée le 27 mars 2013
Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat (CSFPE)	<p><u>Article 13 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984</u> : Le Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat connaît de toute question d'ordre général concernant la fonction publique de l'Etat dont il est saisi.</p> <p><u>Article 2 du décret n°2012-225 du 16 février 2012</u> : Le Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat est saisi pour avis : (...) 2° Des projets de lois relatifs à la situation des agents civils de l'Etat ; 3° Des projets de loi dérogeant à la loi du 11 janvier 1984 susmentionnés relatifs à un ou plusieurs corps de fonctionnaires de l'Etat.</p>	Instance consultée le 2 avril 2013
Conseil supérieur de l'éducation (CSE)	<p><u>Article L. 231-1 CE</u> : le CSE est obligatoirement consulté sur toutes les questions d'intérêt national concernant l'enseignement ou l'éducation quel que soit le département ministériel intéressé.</p> <p><u>Article R. 231-11 CE</u> : Le conseil est convoqué en session plénière au moins deux fois par an.</p> <p>Les membres du Conseil supérieur de l'éducation(...) sont convoqués par le ministre chargé de l'éducation, qui fixe l'ordre du jour des sessions.</p>	Instance consultée le 21 mars 2013
Conseil national de l'emploi (CNE)	<u>L. 5112-1 du code du travail</u> : il émet un avis : 1° Sur les projets de loi, d'ordonnance et de décret relatifs à l'emploi ; [.../...].	Instance consultée le 19 mars 2013
Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV)	<p><u>Article L. 237-1 CE</u> renvoie au <u>L.6123-1 du code du travail</u> : « le CNFPTLV est chargé ... d'émettre un avis sur les projets de loi en matière de formation professionnelle initiale et continue ».</p> <p><u>Article D. 6123-10 du code du travail</u> : Le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie se réunit, au moins trois fois par an, sur</p>	<p>Obligatoire au titre des dispositions de décentralisation en matière de formation professionnelle.</p> <p>Instance consultée le 18 mars 2013</p>

	convocation de son président ou à la demande de la majorité de ses membres.	
Conseil national de l'enseignement agricole (CNEA)	<u>L. 238-1 code éducation et L. 814-2 code rural</u> : Le Conseil national de l'enseignement agricole peut être saisi pour avis de toute question de son ressort par un quart de ses membres ou par le Gouvernement. Il donne obligatoirement son avis sur tout avant-projet de loi ou de décret concernant l'enseignement agricole.	Instance consultée le 27 mars 2013
Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche agricole, agro-alimentaire et vétérinaire (CNESRAAV)	<u>Article L814-3 code rural</u> : Le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche agricole, agro-alimentaire et vétérinaire ... est consulté notamment sur les questions relatives aux missions des établissements publics assurant des formations supérieures relevant du ministre de l'agriculture et sur la politique proposée par les pouvoirs publics pour assurer la cohésion de ces formations. ... Le Conseil national de l'enseignement agricole reste informé et consulté sur les grandes orientations de l'enseignement supérieur dépendant du ministre de l'agriculture	Instance consultée le 27 mars 2013
Conseil national consultatif des personnes handicapées	<u>Article L. 146-1 du code de l'action sociale et des familles</u> : Le Conseil national consultatif des personnes handicapées assure la participation des personnes handicapées à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques les concernant. [.../...]. Il peut être consulté par les ministres compétents sur tout projet, programme ou étude intéressant les personnes handicapées.	Instance consultée le 26 mars 2013
Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	<u>Article L.36-5 du code des postes et des communications électroniques</u> : « L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes est consultée sur les projets de loi, [.../...] relatifs au secteur des communications électroniques et participe à leur mise en œuvre.	Obligatoire au titre des dispositions concernant l'aménagement numérique des territoires. Instance consultée le 21 mars 2013
Mission interministérielle de l'eau (MIE)	<u>Article R. 213-13 du code de l'environnement</u> : La mission donne son avis sur tous les projets de lois, [.../...] portant en tout ou partie sur des questions relatives à l'eau, élaborés par les différents ministères.	Au titre des dispositions relatives aux milieux aquatiques. Instance consultée le 25 mars 2013
Comité technique	<u>Article R213-77 du code de</u>	Au titre des dispositions

permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques	<u>l'environnement</u> : Le comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques est consulté sur les dispositions des projets de lois, de décrets ainsi que d'arrêtés et d'instructions ministériels relatives à la sécurité de ces ouvrages, à leur surveillance et à leur contrôle.	concernant les milieux aquatiques. Instance consultée le 26 mars 2013
---	--	---

1.5. Modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, textes législatifs et réglementaires à abroger et mesures transitoires proposées

1.5.1. Application dans le temps

Les dispositions qui font l'objet d'une date d'entrée en vigueur particulière sont les suivantes :

Article du texte	Dispositions	Date d'entrée en vigueur
Ensemble du titre Ier à l'exception des articles 10 et 11	Nouvelle répartition des compétences	1 ^{er} janvier 2014, sauf mention contraire et sous réserve de l'entrée en vigueur des dispositions relevant de la loi de finances (art. 54)
Articles 10 et 11	Politiques du handicap : ESAT	1 ^{er} janvier 2015
Articles 30 et 32	PLU intercommunal	« le premier jour du sixième mois suivant la publication de la présente loi »

1.5.2. Mesures transitoires

Article du texte	Dispositions
Article 4	Les schémas régionaux de l'intermodalité sont élaborés dans un délai de 2 ans à compter de la promulgation de la loi.
Article 33	Les CA et les CC existant à la date d'entrée en vigueur de la loi disposent d'un délai expirant le 30 juin 2015 pour se mettre en conformité avec les nouvelles dispositions régissant leurs compétences. En cas de non-conformité, les EPCI exercent l'intégralité des compétences.
Article 36	Transfert à l'EPCI dans les deux ans qui suivent l'adoption du premier schéma de mutualisation des services, des services conservés par les communes et mis à disposition.

1.5.3. Lois et ordonnances ultérieures

La mise en œuvre des objectifs du présent projet de loi appelle l'élaboration de textes législatifs ultérieurs dans les domaines suivants :

a) des dispositions fiscales et financières :

Article du texte	Dispositions prévues
Article 54	Loi de finances pour les conditions de compensation des transferts de compétences

1.5.4. Liste prévisionnelle des décrets d'application nécessaires

Article du projet	Objet du décret
Article 1 3°	Décret en Conseil d'État précisant les modalités d'application de la section relative aux réseaux- article L.2112-1-4 du code des transports (transports ferroviaires)
Article 2	Décret en Conseil d'État précisant les modalités d'application du chapitre relatif au transfert de propriété du domaine public ferroviaire au sein du CG3P - article L.3114-4.
Article 3 I	Décret en Conseil d'État précisant les modalités d'application de la sous-section relative aux services non-urbains - article L.3111-3-1 du code des transports (transports routiers)
Article 3 III	Décret en Conseil d'État déterminant les conditions d'application du chapitre relatif aux gares routières de voyageurs, notamment en ce qui concerne le régime de propriété des gares publiques routières de voyageurs.
Article 4 4°	Décret en Conseil d'Etat, le cas échéant, fixant les modalités d'application des articles relatifs aux schémas régionaux de l'intermodalité.
Article 8 2°	Décret en Conseil d'Etat fixant les modalités des transferts de compétence « logement étudiants » et précisant notamment les critères d'attribution des logements étudiants applicables à tous les délégataires de gestion.
Article 16	Décret en Conseil d'Etat fixant les obligations de conception, d'entretien et d'exploitation construits pour prévenir les inondations et précisant également le délai maximal au-delà duquel les ouvrages existants doivent être rendus conformes à ces obligations ou, à défaut, doivent être neutralisés.
Article 25	Décret en Conseil d'Etat fixant les modalités d'application des dispositions relatives au schéma d'amélioration de

	l'accessibilité des services au public sur le territoire départemental.
Article 40	Décret en Conseil d'Etat fixant les modalités de désignation au Haut conseil des territoires (HCT) et les conditions dans lesquelles est assurée l'égalité de représentation des deux sexes – L.1231-4, L.1231-5 et L.1231-6 CGCT
Article 42	Décret en Conseil d'Etat fixant la composition, les modalités d'élection des membres représentant les élus et les modalités de fonctionnement de la CCEN
Article 18 II	Décret fixant les modalités d'application des dispositions relatives à la transparence financière et à la qualité des comptes - Articles L. 1611-9, L.2312-1, L.3312-1, L.4312-1 CGCT.
Article 18 III	Décret fixant le contenu et les modalités d'application du rapport au conseil municipal sur les orientations budgétaires (article L.212-1 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie)
Article 18 IV	Décret fixant les modalités de transmission au représentant de l'Etat des documents budgétaires des collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants par voie numérique.
Article 20	Décret en Conseil d'Etat précisant les modalités de mise en œuvre de l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités locales dont les produits de fonctionnement excèdent le seuil de 200 millions d'euros.
Article 22	Décret en Conseil d'Etat fixant les modalités d'application des dispositions relatives à l'action récursoire – droit communautaire – article L.1511-1-2 CGCT
Article 29	Décret en Conseil d'Etat fixant les conditions de mise en ligne sur internet de différents documents des collectivités territoriales et de leurs groupements.
Article 45 II	Décret en Conseil d'Etat approuvant une convention-type de mise à disposition
Article 45 IV	Décrets en Conseil d'Etat fixant la date et les modalités de transferts définitifs des services ou parties de services mis à disposition.
Article 47	Décret en Conseil d'Etat précisant les modalités d'application de l'article relatif au transfert des personnels de l'Etat.
Article 48	Décret précisant les modalités de mise en œuvre du reversement et du remboursement prévus pour le cas du fonctionnaire demandant son intégration dans la fonction publique territoriale.
Article 50	Décret en Conseil d'Etat fixant la liste des corps des fonctionnaires de l'Etat non soumis aux dispositions de l'article 47
Article 53	Décret en Conseil d'Etat relatif à la compensation des transferts de compétences.

2. Titre Ier : LES TRANSFERTS ET AMENAGEMENTS DE COMPETENCES (articles 1er à 11)

Ce titre procède à la clarification des compétences des collectivités publiques tant à travers de nouvelles décentralisations que par le biais de nouvelles répartitions des responsabilités entre les catégories de collectivités territoriales.

2.1. Chapitre Ier : LES TRANSPORTS (articles 1^{er} à 7 inclus)

2.1.1. Section 1 : Les transports ferroviaires (articles 1^{er} et 2)

1. Diagnostic

Alors que les régions sont compétentes depuis 2002 pour organiser les services régionaux de personnes utilisant le réseau ferré national, elles n'ont pas de compétence en matière d'infrastructure ferroviaire. Elles n'interviennent dans ce domaine qu'en co-financement, dans le cadre de projets dont Réseau ferré de France est le maître d'ouvrage, en particulier les projets contractualisés avec l'État.

Les départements sont compétents pour créer ou exploiter des infrastructures de transports non urbains de personnes, ferrés ou guidés, d'intérêt local. Cette compétence est par exemple mise en œuvre par le département des Bouches-du-Rhône où le réseau ferré départemental est géré par un établissement public industriel et commercial, la « régie départementale des transports des Bouches-du-Rhône », dite RDT13, ou par le département du Rhône pour la ligne Rhônexpress desservant l'aéroport Saint-Exupéry.

La mesure proposée permettra ainsi aux régions d'établir ou d'exploiter des lignes de transport ferré d'intérêt régional, en ayant une complète maîtrise dans un cadre adapté à la nature de ces lignes et des services qui y seront organisés et en permettant de ce fait d'en optimiser la gestion. Ces dispositions pourront s'appliquer à une ligne nouvelle ou, plus généralement, à une ligne du réseau ferré national qui serait transférée à la région. Le périmètre des lignes éligibles à un tel transfert porte sur quelques milliers de kilomètres de lignes à faible trafic, en antenne à partir du réseau ferré national ou qui, du fait de leurs caractéristiques techniques (lignes métriques), ne sont pas raccordées au réseau ferré national. Cette mesure s'inscrit dans la même logique de recherche de modes de gestion optimisés que celle qui a présidé au transfert des voies ferrées portuaires aux grands ports maritimes et à la possibilité de confier à des opérateurs ferroviaires de proximité l'entretien et l'exploitation des lignes à faible trafic réservées au trafic de marchandises.

Enfin, dans les cas où, à la demande de la région, la réouverture d'une ligne du réseau ferré national est envisagée, le trafic généralement faible prévu après réouverture ne permet pas d'assurer l'équilibre économique de la ligne. Les dispositions de l'article 4 du décret n° 97-444 relatif aux missions et aux statuts de Réseau ferré de France conduisent alors à ce que les études et travaux de réouverture soient quasi-entièrement financés par la région, voire que celle-ci doive s'engager à verser des subventions pérennes couvrant le déficit d'exploitation récurrent de la ligne. Dans ces conditions, la région porte l'intégralité des risques, tant industriels que commerciaux, de l'opération sans pour autant en assurer la maîtrise d'ouvrage, qui reste confiée à Réseau ferré de France puisqu'il s'agit d'une ligne du réseau ferré national.

Il en résulte une dissociation entre maître d'ouvrage et financeur qui ne favorise pas une conduite maîtrisée des projets, de leurs coûts et de leurs délais.

2. Objectifs poursuivis

Les mesures proposées permettront :

- à la région, à son initiative, d'assurer la maîtrise complète d'une opération d'ouverture - ou de réouverture - d'une ligne au trafic de voyageurs, en lui permettant de disposer de tous les leviers sur celle-ci ;
- de transférer à la région, à sa demande, une ligne d'intérêt régional. Cet objectif passe en premier lieu par la création d'une compétence des régions en matière d'infrastructure ferroviaire, à l'image de celle dont disposent aujourd'hui les départements.

Elle permettra notamment, comme la région PACA le souhaite, de simplifier l'édifice juridique qui lui permet aujourd'hui d'exploiter la ligne métrique entre Nice et Digne sous couvert d'une concession accordée par l'État, la propriété des infrastructures ferroviaires ou de services pouvant alors lui être transféré ;

- de donner à la région, lorsqu'elle souhaite rouvrir une ligne pour y organiser des services TER, la pleine maîtrise de l'opération, dans toutes ses dimensions, en en assurant la maîtrise d'ouvrage.

Elles sont inscrites dans un cadre :

- qui garantit la cohérence du réseau ferré national, notamment en limitant les lignes éligibles à un transfert aux lignes « en antenne » où les seuls services de transport de voyageurs sont des services régionaux et, en cas de réouverture au transport de voyageurs, aux lignes sans trafic ou utilisées aujourd'hui uniquement pour le transport de marchandises, ou en prévoyant un maintien dans le réseau ferré national des lignes présentant un intérêt dans le cadre de la défense du pays. La longueur des lignes concernées, qui pourraient être ainsi transférées à la demande des régions, est de quelques milliers de kilomètres ;
- qui maintient d'une part, le régime actuel de monopole de la SNCF pour l'exploitation des services ferroviaires régionaux de transport de personnes et, d'autre part, la compétence de l'établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF) pour ce qui concerne les règles de sécurité sur les lignes ferroviaires d'intérêt régional ;
- qui ne touche pas au cadre de gestion par des « opérateurs ferroviaires de proximité » des lignes à faible trafic dédiées au transport de marchandises, les régions n'ayant pas de compétence en matière de transport ferroviaire de marchandises.

3. Etude des options

Le cœur de la mesure proposée consiste à donner aux régions la possibilité d'établir et d'exploiter des infrastructures de transport ferroviaire ou guidé d'intérêt régional. Cette compétence ne peut être accordée que par la voie législative.

4. Evaluation des impacts

➤ Impacts financiers

La possibilité d'établir et d'exploiter de nouvelles lignes ferroviaires d'intérêt régional relèvera en totalité de l'exercice des nouvelles compétences des régions. Les décisions qu'elles prendront à cet effet le seront donc au vu de l'ensemble de leurs impacts, notamment financiers.

Une évaluation du nombre de lignes qui pourraient faire l'objet d'un transfert à la région figure sur la carte en annexe de l'étude d'impact.

En cas de transfert d'une ligne existante, mesure facultative à l'initiative de la région, le projet de loi établit le principe d'une compensation, déterminée par la convention réglant le transfert. Cette compensation, dont les conditions seront définies par décret en Conseil d'État, respectera l'objectif de neutralité du transfert :

- Pour la région, en compensant l'éventuel déséquilibre, au moment du transfert, entre les dépenses de gestion de la ligne et les recettes. Les lignes faisant potentiellement l'objet de cette mesure ne font le plus souvent pas l'objet de renouvellement (conformément au contrat de performance de Réseau ferré de France, les lignes supportant un trafic de moins de 10 trains par jour ne sont pas renouvelées) : il n'y a donc pas, sur ces lignes, de dépenses de renouvellement à prendre en compte.

Les dépenses de gestion sont représentées par la tarification appliquée sur les lignes concernées, celle-ci se décomposant en trois parties : la redevance d'accès (RA) acquittée par l'État pour les circulations TER ; la redevance de réservation (RR) et la redevance de circulation (RC) acquittées par la région au titre de la convention TER. Pour une ligne sur laquelle ne circulent que des services régionaux de voyageurs, les moyens financiers consacrés par l'État au paiement de la RA des services TER seront donc transférés à la région en dotation générale de décentralisation. La région disposera ainsi – en complément des moyens qu'elle affectait déjà via la convention TER – de l'ensemble des ressources consacrées jusqu'alors à cette ligne.

En ce qui concerne les gares, le modèle économique est équilibré par les redevances dues par les entreprises ferroviaires, d'ores et déjà supportées par la région via la convention TER et par les ressources tirées de l'exploitation des gares, qui seront dans les mains de la région après le transfert.

En présence de circulations de marchandises sur une ligne transférée, la part des coûts fixes de la ligne attribuable à ces circulations, au prorata des trafics respectifs à la date du transfert, n'est pas couverte par les redevances supportées par la région avant le transfert ou qu'elle continuerait de percevoir après le transfert. En effet, les péages fret ne couvrent que le coût marginal d'usage du réseau et non son coût total. Cette part fera donc l'objet d'une compensation versée à la région. Le montant de cette compensation ne pourra être déterminé qu'au cas par cas, en notant que le trafic de marchandises ne représente le plus généralement qu'une très faible part des circulations.

- Pour les établissements publics concernés, au regard des investissements réalisés, lorsque ceux-ci ne sont pas amortis.

Dans la plupart des cas, pour les lignes éligibles au transfert, les investissements sont anciens et amortis et le volume des investissements récents est limité. La part non amortie des investissements est de ce fait généralement nulle ou très faible.

Pour une ligne qui aurait été régénérée récemment, la part non amortie des dépenses d'investissement – nette des cofinancements apportés – devra être remboursée aux établissements publics par la région qui, devenant propriétaire de la ligne, les inscrira à son actif.

Evaluation sommaire des montants en jeu

Sous réserve des calculs précis qui devront être effectués au cas par cas, le montant annuel moyen actuels des dépenses réalisées sur les lignes concernées est de l'ordre de 60 k€ par kilomètre de ligne. Ce montant donne un ordre de grandeur pour le calcul de la compensation à verser à la région pour les lignes ouvertes aux circulations voyageurs, déduction faite des recettes de péages observées.

Dans le cas où une ligne transférée a été renouvelée, sur toute ou partie de son linéaire, la part non amortie des dépenses de renouvellement faites par RFF (nette des subventions reçues), s'inscrit à l'actif de la région. Considérant qu'un ordre de grandeur du coût moyen du renouvellement en fermeture de ligne sur ligne à faible trafic est d'environ 750 k€/km et que la période d'amortissement pour un renouvellement est d'environ 30 ans (amortissement linéaire avec valeur résiduelle nulle).

Illustration indicative :

- une ligne de 50 km ;
- pour laquelle un renouvellement sur 20 km a été effectué il y a 5 ans et pour lequel la participation de RFF à l'opération était de 30 % ;
- circulée par 8 TER par jour (350 j/an) en catégorie tarifaire E (2,5 € / tr.km).

Recettes de péages : $8 \times 50 \times 350 \times 2,5 = 350\,000 \text{ € / an}$

Dépenses réalisées sur la ligne : $60\,000 \times 50 = 3\,000\,000 \text{ € / an}$

soit une compensation de : $2\,650\,000 \text{ € / an}$.

Part non amortie des renouvellements réalisés :
 $750\,000 \times 20 \times 30\% \times (30 - 5) / 30 = 3\,750\,000 \text{ €}$.

➤ *Impacts sociaux*

L'État ne consacre aucun moyen en personnel aux infrastructures susceptibles d'être décentralisées. La mise en œuvre de la décentralisation ne se traduira donc par aucun transfert d'effectif.

La possibilité de transférer aux régions, à leur demande, des lignes du réseau ferré national et les gares qui y sont établies ne porte que sur un périmètre limité de quelques milliers de

kilomètres, au maximum et sous réserve du maintien de la cohérence globale du réseau ferroviaire. L'impact pour Réseau ferré de France, gestionnaire du réseau ferré national, ou pour la SNCF, gestionnaire d'infrastructure délégué et gestionnaire des gares, sera en tout état de cause modeste, et pourra être géré par redéploiement des faibles effectifs concernés.

➤ *Impacts environnementaux :*

Cette possibilité ouverte aux régions pourra permettre, en fonction des décisions qu'elles prendront, de développer l'utilisation des transports ferroviaires sur les axes concernés.

5. Consultations obligatoires

Aucune consultation obligatoire n'est prévue par les textes.

Des échanges, non formalisés à ce stade, ont été menés avec les services de l'association des régions de France et de Réseau ferré de France, principalement intéressés.

6. Mise en œuvre

Deux décrets en Conseil d'Etat seront nécessaires pour la mise en œuvre de ces mesures :

- le décret en Conseil d'État prévu par le nouvel article L. 2112-1-4 du code des transports et relatif à la section créant les lignes d'intérêt régional. Ce décret aura notamment pour objet de transposer pour les lignes ferroviaires d'intérêt régional les dispositions pertinentes de la directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen, en particulier en matière tarifaire et en matière de contractualisation entre l'autorité compétente et le gestionnaire d'infrastructure ;
- le décret en Conseil d'Etat prévu par le nouvel article L. 3114-4 du code général de la propriété des personnes publiques. Ce décret aura notamment pour objet de préciser les conditions de l'évaluation de l'éligibilité des lignes au transfert, la procédure de transfert et les modalités de calcul de la compensation.

2.1.1.. Section 2 : Les transports routiers (article 3)

2.1.1.2. Sur la clarification des modalités d'organisation ou d'autorisation de services de transport routier

1. Diagnostic

L'organisation des services de transports routiers non urbains réguliers et à la demande relève de la responsabilité exclusive des départements, des régions ou de l'Etat selon leur étendue géographique.

Le cadre juridique figure au chapitre 1er (« Organisation et exécution des services réguliers et à la demande ») du titre 1er (« Les transports publics collectifs ») du Livre 1er (« Le transport routier de personnes ») de la 3ème partie (« Transport routier ») du code des transports.

a) Services de transport routier départementaux :

Article L. 3111-1 du code des transports : Les services non urbains, réguliers et à la demande, sont organisés par le département, à l'exclusion des liaisons d'intérêt régional ou national. Ils sont assurés, dans les conditions prévues aux articles L.1221-1 à L.1221-11 du même code,

par le département ou par les entreprises publiques ou privées qui ont passé avec lui une convention à durée déterminée. Ces services sont inscrits au plan départemental établi et tenu à jour par le département, après avis des communes concernées.

b) Services de transport routier régionaux :

Article L. 3111-2 du code des transports : Les services réguliers non urbains d'intérêt régional sont organisés par la région. Ils sont inscrits au plan régional établi et tenu à jour par la région, après avis des départements et des autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains.

Les services d'intérêt régional sont assurés par les entreprises publiques ou privées qui ont passé avec la région et les départements concernés une convention à durée déterminée dans les conditions prévues aux articles L.1221-3 à L. 1221-6 du code des transports.

L'article 30 du décret 85-897 du 16 décembre 1985 précise que les services réguliers non urbains qui concernent au moins deux départements à l'intérieur d'une même région ont le caractère de service d'intérêt régional.

Ces services sont assurés par voie de conventions à durée déterminée passées entre la région, les départements concernés et le transporteur.

c) Services d'intérêt national

Les services routiers d'intérêt national ne font pas l'objet de définition législative ou réglementaire. C'est un avis du Conseil d'Etat du 30 juin 1987 qui a considéré que peuvent avoir le caractère national, les services réguliers non urbains qui concernent au moins deux régions.

En revanche, l'article L. 3421-2 du code des transports précise : « Ont le caractère de dessertes régulières d'intérêt national effectuées à l'occasion d'un service régulier de transport international de voyageurs, les services réguliers non urbains qui concernent deux ou plusieurs régions... ».

Les dispositions législatives proposées font suite à un rapport d'étude du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) sur les liaisons routières nationales par autocar, dans la continuité de l'article 38 de la loi du 9 décembre 2009 sur l'organisation et la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports, qui a donné la faculté aux entreprises de transport public routier de personnes, d'assurer des dessertes intérieures régulières d'intérêt national, à l'occasion d'un service régulier de transport routier international de voyageurs.

Dans son rapport remis fin 2010, le CGEDD a recommandé d'une part, de clarifier la situation juridique des services routiers mis en place par les collectivités territoriales, qui ont pu se développer de manière empirique pour répondre aux attentes des usagers et d'autre part, d'autoriser les opérateurs de transport routier de voyageurs à mettre en œuvre, sans conventionnement, des liaisons routières nationales dans le cadre d'un régime d'autorisation délivrée par l'Etat.

- *Donner une assise juridique aux liaisons organisées par les régions et concernant deux régions :*

Il s'agit d'assurer la sécurité juridique des services de transport routier mis en œuvre par les collectivités territoriales, lorsque ces services vont au-delà des compétences qui leur sont dévolues dans le cadre juridique actuel.

D'une manière générale, le CGEDD a constaté que les services réguliers de transport de voyageurs par route peuvent dépasser le cadre régional et que ces liaisons, développées par les collectivités territoriales de manière empirique à partir de liaisons héritées de la décentralisation, n'ont pas donné lieu à une requalification en liaisons d'intérêt national, en vertu des règles juridiques en vigueur.

A ce jour, seules trois lignes « d'intérêt national » ont spécifiquement fait l'objet d'une délégation de compétence de l'Etat : il s'agit de services reliant la région Picardie à l'Île-de-France (aéroport de Roissy - Charles de Gaulle).

La modification législative vise donc à autoriser les régions à organiser des liaisons inter-régionales, limitées à deux régions, sans délégation de compétence de l'Etat.

- *Autoriser la mise en œuvre de services d'intérêt national par des opérateurs de transport de voyageurs, sur autorisation de l'État :*

Selon des modalités similaires au cabotage régulier effectué dans le cadre des services internationaux, les opérateurs de transport routier de voyageurs auraient la possibilité, sur autorisation de l'Etat, d'exploiter des services de transport routier régulier, à caractère d'intérêt général.

2 .Objectifs poursuivis

Dans le cadre de la politique de développement des transports collectifs, les services réguliers de transport routier de personnes constituent une alternative aux déplacements en voiture particulière et une offre complémentaire notamment aux services ferroviaires.

Reprenant les propositions de la mission menée par le CGEDD, les objectifs de ce projet législatif sont, d'une part, de clarifier et d'assurer la sécurité juridique des services routiers mis en place par les collectivités territoriales et, d'autre part, d'étendre la possibilité aux opérateurs de transport routier de voyageurs de mettre en œuvre, sans conventionnement, dans le cadre d'un régime d'autorisation, des services routiers de voyageurs, au delà des possibilités qui ont été ouvertes dans le cadre du cabotage à l'occasion de services de transport routier réguliers internationaux.

Il s'agirait de donner un fondement juridique aux services réguliers non urbains inter-régionaux desservant deux régions limitrophes. En effet, la compétence des régions se trouve aujourd'hui limitée au périmètre régional. Cette mesure viserait à étendre les compétences des régions pour permettre notamment la régularisation de liaisons existantes.

En revanche, dans le respect des compétences de l'Etat, les services réguliers non urbains d'intérêt national, desservant deux régions non limitrophes ou plus de deux régions, seraient autorisés par l'Etat.

Cette mesure s'inscrirait dans la continuité des autorisations de dessertes intérieures prévues par la loi du 9 décembre 2009. Ces dispositions doivent permettre de développer l'offre de transport routier, notamment à destination des personnes à faibles ressources et en complémentarité du mode ferroviaire.

Des dispositions en ce sens avaient été proposées dans un projet de loi portant diverses dispositions dans le domaine des transports et de la mer, déposé au Sénat le 21 mars 2012. Ces mesures nécessitent de modifier le code des transports, et plus précisément le chapitre 1er (« Organisation et exécution des services réguliers et à la demande ») du titre 1er (« Les transports publics collectifs ») du Livre 1er (« Le transport routier de personnes ») de la 3ème partie (« Transport routier »).

3 .*Evaluation des impacts*

➤ Impact pour les consommateurs/particuliers

Dans le cadre de la politique de développement des transports collectifs, les services réguliers de transport routier de personnes constituent une alternative aux déplacements en voiture particulière et une offre complémentaire notamment aux services ferroviaires.

Le transport routier par autocar a vocation à s'adresser à tous les publics, compte tenu en particulier de la qualité de confort que l'on peut trouver aujourd'hui dans les autocars assurant des services internationaux ou des services de transport touristique à l'échelle européenne.

Même si l'on prend en compte le fait que le transport par autocar peut engendrer un temps de trajet plus long qu'en utilisant le transport ferroviaire ou aérien, le coût du transport, dans la plupart des cas bien inférieur à celui des autres modes de transport, va ouvrir des possibilités de mobilité pour les personnes à faibles ressources, tels que les étudiants, les personnes sans emploi, voire les personnes âgées, auxquelles elles pouvaient avoir renoncé.

➤ Impact pour les entreprises

Cette mesure permet d'offrir un nouveau marché pour les entreprises de transport routier de personnes, en complémentarité aux offres nationales ferroviaires, comme cela est déjà le cas dans la plupart des pays européens (notamment Royaume-Uni, Espagne, Italie).

L'ouverture du cabotage national régulier dans le cadre des liaisons internationales de transport routier de voyageurs révèle ainsi la pertinence de nouvelles offres entre Paris et les grandes capitales régionales éloignées de la capitale.

➤ Impact pour les administrations notamment budgétaire

a) Service d'intérêt national

De par son cadre juridique actuel, la France se trouve être l'un des pays européens où l'offre de service de transport par autocar sur moyenne ou longue distance peut être considérée comme insuffisamment développée par rapport à ses possibilités, liées en particulier à la qualité de son réseau routier et autoroutier.

L'objectif de ce projet de loi, en particulier sur le volet lié à la création de lignes nationales mises en place par les opérateurs de transports, vise à affiner le maillage territorial grâce à la mise en place d'une nouvelle offre de transport routier, se traduisant par des services de transport à prix attractifs, qui nécessitent aucun nouvel investissement lourd de la part de l'Etat ou des collectivités, dans la mesure où les infrastructures routières existent.

D'ores et déjà, la mise en œuvre d'une offre de cabotage régulier national, à l'occasion d'un service de transport international régulier de voyageurs, va dans le sens d'une diversification de l'offre de transport sur le territoire.

Les investissements nécessaires à la mise en place et à l'exploitation de ces nouvelles offres de transport, à savoir essentiellement l'acquisition d'autocars et le recrutement de conducteurs, seront directement pris en charge par les opérateurs de transport routier de voyageurs.

L'examen par l'Etat des demandes d'autorisations présentées par les opérateurs visera à s'assurer notamment du respect de la réglementation sociale.

Par ailleurs, le décret d'application de cette mesure pourrait prévoir que les opérateurs demandent l'avis des collectivités régionales et départementales concernées avant de soumettre à l'Etat la demande d'autorisation de ligne routière nationale.

b) Services interrégionaux

Les collectivités ont pu être amenées à développer, de manière empirique, des services soumis à délégation de compétence de la part de l'Etat, sans que celle-ci ait été formalisée.

Le projet de loi vise donc d'une part à régulariser des services publics de transport routier existants qui donnent satisfaction à tous, et d'autre part, à simplifier les modalités de création de services routiers interrégionaux, qui résulteraient dorénavant d'accords locaux sans intervention de l'Etat.

4. Consultations menées

Cette mesure reprend en des dispositions proches celle inscrite dans le projet de loi portant diverses dispositions dans le domaine des transports et de la mer adopté par le Conseil des ministres du 21 mars 2012, qui avait déjà fait l'objet de l'ensemble des consultations nécessaires.

5. Mise en œuvre

Les modalités d'application seront précisées par décret en Conseil d'Etat. Pourrait être notamment défini le mode de consultation des collectivités territoriales concernant une offre de liaison routière nationale proposée par un opérateur routier.

2.1.1.2.2. Sur la clarification des compétences relatives aux gares publiques routières de voyageurs

1. Diagnostic

L'ordonnance n° 45-2497 du 24 octobre 1945 sur les gares routières de voyageurs définit une gare routière de voyageurs comme étant « toute installation dont l'objet est de faciliter au public l'usage des services de transports publics automobiles routiers de voyageurs desservant une localité, en liaison éventuelle avec les autres modes de transports ». Elle précise qu'une gare routière de voyageurs est dite publique lorsque toute entreprise de transports publics de voyageurs desservant la localité a le droit de l'utiliser.

Cette ordonnance pose ensuite les principes concernant les gares routières, notamment en termes d'exploitation, de financement et de police.

Par ailleurs, le règlement (UE) n° 181/2011 du 16 février 2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar distingue les « stations » et les « arrêts d'autobus » :

« Station » : une station dotée de personnel, dans laquelle, selon l'itinéraire indiqué, il est prévu qu'un service régulier effectue un arrêt pour la montée ou la descente de passagers, et équipée d'installations telles que des comptoirs d'enregistrement, des salles d'attente ou des comptoirs de vente de billets;

« Arrêt d'autobus » : tout point autre qu'une station auquel, selon l'itinéraire indiqué, il est prévu qu'un service régulier effectue un arrêt pour la montée ou la descente de passagers.

La gare routière a un rôle essentiel dans les politiques de déplacement en tant qu'interface dans la chaîne des transports réguliers interurbains et scolaires, régionaux, internationaux, y compris la desserte de grands équipements (aéroports), les circuits de découverte touristiques, le transport occasionnel de groupes... en lien avec les autres modes de transport : trains, métros, bus, taxis...

Le rapport n°007141-01 du CGEDD d'octobre 2010 précise notamment que l'efficacité des réseaux de services routiers réguliers à moyenne ou longue distance, qui s'adressent majoritairement à des clientèles à revenus modestes, est liée le plus souvent à l'existence de gares routières dédiées en hypercentre, à des systèmes mutualisés de commercialisation sur Internet et à l'existence de systèmes efficaces d'information multimodale.

Or l'ordonnance n° 45-2497 du 24 octobre 1945 précitée reste imprécise en termes de gouvernance des gares routières.

Aujourd'hui, toutes les collectivités peuvent prendre la responsabilité de gares routières publiques dans le cadre de la réalisation et de la gestion des infrastructures et des équipements affectés au transport, comme prévu dans les articles L. 1211-4 et L. 1511-1 du code des transports, y compris par le biais d'un syndicat mixte conformément à l'article L. 1231-10 du code des transports.

Dans la situation actuelle, les propriétaires et gestionnaires de gares routières ne sont pas toujours bien identifiés, et la diversité d'implication des différents organismes pouvant en être responsables affecte le niveau de service de ces structures au détriment des usagers : les gares

routières peuvent appartenir à une autorité organisatrice de transport urbain ou au département, à la SNCF, à des EPIC, des régies, des SEM, voire des sociétés privées...

Si les gares routières publiques accueillent pour la plupart soit les lignes urbaines, soit les lignes régulières des réseaux départementaux y compris les services scolaires, elles sont beaucoup moins utilisées pour l'accueil des passagers dans le cadre des services touristiques et surtout pour les passagers des services internationaux.

Le développement de l'offre de transport routier national par autocar, consécutive à l'ouverture du cabotage national à l'occasion d'un service de transport routier régulier international a mis en évidence cette situation et a incité à réfléchir sur les améliorations à apporter, en particulier sur l'identification de l'autorité compétente en matière d'aménagement, d'entretien et de gestion.

2. Objectifs poursuivis

L'objectif visé est de permettre une identification claire de l'organisme responsable des gares routières publiques de voyageurs appartenant aux collectivités territoriales (au sens de l'article 2 de l'ordonnance n° 45-2497 du 24 octobre 1945), qui ont vocation à accueillir toute entreprise de transport public routier de voyageurs amenée à desservir la localité intéressée. Dans cette optique, la mesure proposée prévoit la possibilité pour les collectivités de conserver ou de demander à exercer la compétence en matière de gares routières.

L'identification claire de la gouvernance des gares routières constitue un enjeu grandissant avec le développement des modes de transport collectifs alternatifs à la voiture, et en particulier du transport routier de voyageurs par autocar. Dans ce contexte, les attentes des passagers sont de plus en plus fortes en termes de qualité de service : qualité de l'accueil dans les lieux publics, qualité de l'information, facilitation des transferts entre modes de transport.

De même, les règles en matière d'accès et de sécurité doivent être adaptées à l'augmentation de la fréquentation des gares routières publiques.

3. Options possibles

La disposition législative proposée consiste à définir les conditions dans lesquelles une collectivité ou un groupement de collectivités est réputé ou désigné compétent pour la construction, l'aménagement et l'exploitation d'une gare routière publique de voyageurs (au sens de l'article 2 de l'ordonnance n° 45-2497 du 24 octobre 1945), ce dans le respect de l'article 72 de la Constitution qui dispose que les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.

L'avantage de cette mesure en faveur des usagers, mais également des professionnels des transports publics routiers, est de permettre d'identifier clairement la collectivité responsable de la gare routière publique, tout en assurant la légitimité de celle-ci pour construire, aménager et exploiter cette infrastructure.

La mesure consiste à créer, dans le titre 1er (« Les transports publics collectifs ») du livre 1er (« Le transport routier de personnes ») de la troisième partie du code des transports, un nouveau chapitre VI consacré aux gares routières de voyageurs.

Dans ce chapitre, un article L. 3116-1 1 précise les compétences attribuées aux collectivités territoriales ou leurs groupements en matière de gares routières de voyageurs.

Les conditions dans lesquelles une collectivité ou un groupement de collectivités peut être réputé ou désigné compétent pour la construction, l'aménagement et l'exploitation d'une gare est ensuite précisé au II de l'article du projet de loi (le dispositif du transfert n'est pas codifié au sein du code des transports).

Ce paragraphe prévoit que dans un délai d'un an les collectivités intéressées peuvent manifester leur intention de conserver ou de prendre en charge la compétence sur une gare routière publique de voyageurs, pour faire part de cet intérêt aux autres collectivités susceptibles d'être également intéressées, avec notification au représentant de l'Etat dans la région ; il indique ensuite les dispositions en fonction des différentes occurrences :

- candidature unique : la collectivité ou le groupement de collectivités intéressé est réputé bénéficiaire de la compétence ;
- plusieurs candidatures : le représentant de l'Etat dans la région organise une concertation, puis désigne le bénéficiaire de la compétence en cas d'accord ;
- absence de candidature ou d'accord suite à la concertation ci-avant : le représentant de l'Etat dans la région saisit la conférence territoriale de l'action publique, avec pour objectif de désigner le bénéficiaire de la compétence en tenant compte de ses caractéristiques, notamment de son trafic et de son aire d'influence, ainsi que des enjeux économiques et d'aménagement du territoire.

Ces dispositions ne s'appliquent pas à la région Ile-de-France ni aux gares existantes n'appartenant pas à des collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales.

4. Evaluation des impacts

➤ Impact pour les consommateurs/particuliers

La clarification de la gouvernance des gares routières publiques de voyageurs permettra à la collectivité ou au groupement de collectivités responsable d'une gare routière publique de voyageurs de construire, d'aménager ou d'exploiter ce lieu public en toute légitimité et ainsi d'améliorer le niveau de service pour répondre aux attentes des usagers : accueil, information, facilitation des transferts entre modes de transport, développement de billettiques uniques.

En contrepartie, les tarifs des transporteurs routiers peuvent tenir compte du montant de la redevance versée à la collectivité ou au groupement de collectivité pour permettre aux usagers de bénéficier des services de la gare routière publique de voyageurs.

➤ Impact pour les entreprises

Cette mesure permettra aux entreprises de transport routier de voyageurs de clairement identifier la collectivité ou le groupement de collectivités compétent pour l'exploitation de la gare routière publique de voyageurs que les lignes routières seraient susceptibles de desservir, moyennant paiement de redevances d'usage.

La mesure législative proposée n'a pas d'impact financier sur les opérateurs à niveau de service constant de la gare routière. En effet, les articles 17 à 24 de l'ordonnance n° 45-2497 du 24 octobre 1945 relative aux gares routières déterminent déjà le cadre du régime financier applicable aux gares routières. Le cahier des charges de la gare routière, établi par la collectivité ou le groupement de collectivité compétent sur celle-ci, fixe le taux maximum des redevances d'usage pouvant être perçues sur les transporteurs routiers. Ces tarifs sont soumis au préfet. Les tarifs de transport peuvent tenir compte des redevances versées par les transporteurs.

L'amélioration de l'offre de service des gares publiques routières de voyageurs en faveur des usagers doit contribuer à améliorer l'image du transport par autocar permettant ainsi la croissance de la mobilité par ce type de transport, pouvant permettre de limiter ainsi l'usage de l'automobile.

2.1.1.3. Section 3 : Les schémas régionaux de l'intermodalité (articles 4 et 5)

1. Diagnostic

a) Les compétences transport sont dévolues en grande partie aux différents niveaux de collectivités territoriales : les communes, les établissements de coopération intercommunale (EPCI) et les syndicats mixtes sont en charge des politiques de transports urbains au sein du périmètre de transports urbains (PTU). Les départements gèrent les transports routiers non urbains de personnes ainsi que les transports scolaires, hors PTU. Les régions organisent quant à elles, les transports ferroviaires régionaux et certaines lignes d'autocars. Ce à quoi l'on doit ajouter enfin, le rôle d'autorité organisatrice que joue l'Etat notamment avec les trains d'équilibre du territoire (TET).

Cette organisation, héritée de 1982 et renforcée en 2002, a permis un développement significatif des transports collectifs. Toutefois, du fait du développement de l'urbanisation et de l'évolution des comportements, l'utilisateur du transport public, surtout s'il réside en secteur rural ou périurbain, est souvent appelé à utiliser plusieurs réseaux de transport, notamment pour se rendre à son lieu de travail ou d'étude.

Or les offres de transport apparaissent aujourd'hui insuffisamment coordonnées, du fait des frontières de compétences entre autorités organisatrices. Une meilleure articulation des services de transport, la définition des principes d'organisation de l'intermodalité, la mise en place d'une information multimodale, d'une billettique et d'une tarification coordonnées, voire intégrées, contribueraient à un meilleur service rendu aux usagers, notamment à travers une plus grande lisibilité des offres, tout en évitant aux collectivités territoriales qui les financent de coûteuses redondances.

b) Le développement de la coordination et de l'intermodalité entre autorités organisatrices de transport (AOT) peut actuellement s'appuyer sur deux types d'outils : les schémas régionaux des infrastructures et des transports (SRIT) et les syndicats mixtes de type « SRU ».

Le SRIT : les articles L.1213-1 à L.1213-5 du code des transports prévoient que la région élabore un SRIT en concertation avec les autres collectivités. Ce schéma constitue le volet « infrastructures de transport » du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT). L'objectif prioritaire du SRIT est « d'optimiser l'utilisation des réseaux et équipements existants et de favoriser la complémentarité entre les modes et la coopération

entre les opérateurs en prévoyant lorsque cela est nécessaire la réalisation d'infrastructures nouvelles. Il détermine selon une approche intégrant les différents modes de transport et leur combinaison, les objectifs des services de transport offerts aux usagers, leurs modalités de mise en œuvre ainsi que les critères de sélection qu'il préconise ».

Le syndicat mixte dit « SRU », créé par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), permet à plusieurs autorités organisatrices des transports, y compris les départements et les régions, de s'associer au sein d'une structure dotée des compétences obligatoires et facultatives (article L.1231-10 à L.1231-13 du code des transports) :

- trois compétences obligatoires : la coordination des services organisés par les autorités organisatrices membres, la mise en place d'un système d'information à l'intention des usagers, et la création d'une tarification coordonnée et d'une billettique commune.

- deux compétences facultatives : l'organisation de services publics réguliers ou à la demande (ce qui équivaut à conférer au syndicat mixte SRU la qualité d'autorité organisatrice) et la réalisation et la gestion d'équipements et d'infrastructures de transport, en substitution des maîtres d'ouvrage (pôles d'échanges et infrastructures de transport pour des projets combinés de type « tram-train » ...).

Le syndicat mixte SRU peut bénéficier des ressources du versement transport additionnel prévu à l'article L. 5722-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et, le cas échéant, de celles prélevées par l'autorité organisatrice des transports urbains dans la mesure où les services organisés concourent à la desserte du territoire de compétence de cette dernière. En application du CGCT, le syndicat mixte peut prélever le versement transport additionnel à hauteur de 0,5 % maximum dans un espace à dominante urbaine d'au moins 50 000 habitants incluant une ou plusieurs communes centres de plus de 15 000 habitants, dès lors que ce syndicat associe au moins la principale AOTU.

Cependant il n'existe aujourd'hui que 12 syndicats mixtes SRU, dont la plupart ont un périmètre local et un seul un périmètre régional.

Plusieurs rapports récents¹ ont souligné, l'enjeu d'une meilleure coordination de l'offre de transport et de la facilitation de l'intermodalité pour renforcer l'efficacité du système de transport notamment dans les territoires ruraux où l'offre de transport public est peu développée, et dans un contexte de contrainte sur les ressources budgétaires des AOT.

Les difficultés de la coordination des politiques de transport au niveau régional sont liées à plusieurs facteurs :

- la pluralité et la spécialisation des compétences de chaque niveau de collectivité pour chaque mode de transport ;
- l'insuffisance des SRIT actuels : ils sont davantage orientés vers la planification des infrastructures que la coordination des services de transport ; ils n'ont été élaborés que

¹ « La mobilité et les transports dans les territoires ruraux » remis en juillet 2011 de MM Michel CASTEIGTS et Emmanuel RAOULT, respectivement inspecteur général de l'administration et inspecteur général de l'INSEE, « Les nouvelles mobilités dans les territoires périurbains et ruraux » 2012 du Centre d'analyse stratégique, « Les transports publics locaux, mettre les collectivités territoriales sur la bonne voie » du 31 janvier 2012 de M. Yves KRATTINGER.

dans quelques régions (8 sur 22) et ils ne sont pas opposables vis-à-vis des autres collectivités territoriales ;

- l'absence de syndicat mixte SRU à l'échelle régionale (sauf le SMIRT de la région Nord-Pas-de-Calais), ce qui exclut les zones rurales et le mode ferroviaire de la coordination d'ensemble.

Conformément au principe de libre administration des collectivités territoriales, le SRIT qui est élaboré par la région ne dispose pas de caractère prescriptif vis-à-vis des politiques de transport des autres collectivités (départements et AOTU) et n'a pas de rapport avec les autres documents de planification des transports et d'urbanisme (SCOT, PLU, PDU) élaborés par les collectivités territoriales.

Enfin, le besoin d'intermodalité au niveau du périmètre régional est d'autant plus prégnant que cette échelle est adaptée pour couvrir les déplacements du quotidien, en articulant, autour du mode ferroviaire qui est le plus structurant, à la fois les transports urbains des principales villes de la région et non urbains de l'ensemble des départements du territoire régional. L'un des enjeux de promotion de l'intermodalité est d'inciter au report modal de l'usage individuel de la voiture particulière vers les modes de transport plus respectueux de l'environnement tels que l'autobus, le vélo, le covoiturage.

2. Objectifs poursuivis

L'élaboration d'un nouveau schéma régional de l'intermodalité (SRI), complémentaire du schéma régional infrastructure et transport, s'inscrit dans un objectif global de meilleure efficacité du système de transport pour les usagers, notamment en favorisant l'émergence de projets à l'interface de plusieurs modes de déplacement.

Il s'agit pour la région d'élaborer un schéma régional de l'intermodalité qui vise à coordonner les politiques de mobilité durable des différentes autorités organisatrices de transport sans remettre en cause leurs compétences. L'objectif est d'assurer la cohérence et la complémentarité de l'ensemble des services de mobilité (vélo, autopartage, covoiturage) et des réseaux de transport routiers, ferroviaires, guidés. Il convient également de définir les principes d'organisation de l'intermodalité au niveau des pôles d'échange (dans ses dimensions physiques, temporelles etc..) et de coordonner les dispositifs d'information multimodale existants, ainsi que les systèmes billettiques et tarifaires.

Pour assurer la portée opérationnelle du SRI, il apparaît nécessaire de renforcer la portée de ces nouveaux schémas, tout en évitant la création d'une tutelle entre collectivités territoriales, qui porterait atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales.

Il est donc proposé de renforcer l'implication des différentes collectivités territoriales et des syndicats mixtes de transport concernés dans l'élaboration du schéma. La procédure de concertation est large : elle s'adresse également à tous les acteurs qui en font la demande (gestionnaires de voirie et établissements publics chargés de l'élaboration des SCOT notamment).

En outre, le schéma ne peut être approuvé par la région qu'après avoir obtenu l'avis favorable des conseils généraux représentant au moins 50% de la population régionale et des organes délibérants de la majorité des autorités organisatrices de la mobilité durable représentant au moins 50% de la population des périmètres de transports urbains concernés. Pour accélérer la

procédure d'approbation du schéma, il est prévu qu'en l'absence de réponse dans un délai de trois mois suivant la saisine de la région, l'avis des collectivités est réputé favorable.

En ce qui concerne la participation des usagers, il est prévu que le projet de schéma soit mis à la disposition du public aux sièges du conseil régional, des conseils généraux et des autorités organisatrices de transport, dans les conditions prévues à l'article L. 120-1 du code de l'environnement.

Afin de donner un caractère prescriptif au SRI pour l'ensemble des collectivités territoriales, il est prévu que le schéma soit arrêté par l'Etat via un arrêté du préfet de région.

Enfin, une évaluation du SRI est prévue tous les cinq ans. Elle donne lieu, le cas échéant, à une révision du schéma. Cette évolution dans le temps du SRI est une condition de sa pérennité et de son efficacité.

A noter que pour l'Ile-de-France, un tel schéma régional de l'intermodalité n'est pas nécessaire, car le plan de déplacements urbains élaboré par le STIF et approuvé par la région permet déjà une rationalisation et une coordination des politiques de transport et de mobilité à l'échelle régionale.

3. Etude des options

Les différentes options pour améliorer la coordination des transports et de l'intermodalité à l'échelle régionale étaient les suivantes :

- le transfert des compétences « transport » du département (transport interurbain et scolaire) à la région : cette option a été écartée car ces compétences appellent une gestion de proximité et l'échelon départemental s'est avéré à l'expérience bien adapté. En outre, elle aurait laissée entière la question de l'articulation avec les transports urbains.
- le transfert de la compétence de coordination et d'intermodalité régionale des transports à un syndicat régional des transports constitué avec l'ensemble des AOT. Cette solution a été écartée pour ne pas créer un échelon administratif supplémentaire et pour éviter d'exercer une contrainte excessive sur les collectivités.
- l'amélioration du SRIT actuel en ajoutant un volet sur l'organisation de l'intermodalité et la coordination des actions des différentes AOT dans le domaine de la tarification, de l'information multimodale des usagers et de la billettique. Mais cette mesure n'aurait eu de portée contraignante que dans les limites des compétences de la région alors que la question principale est la coordination des différents niveaux de collectivités.

4. Evaluation des impacts

➤ Impact environnemental

- La meilleure coordination des transports routiers, ferroviaires et guidés au niveau régional, objectif du schéma régional de l'intermodalité, a vocation à améliorer l'efficacité du système de transport et ainsi inciter les usagers à délaisser leurs véhicules personnels et à se tourner

vers des modes de transport plus respectueux de l'environnement, tels que les transports collectifs urbains et interurbains, le vélo, le covoiturage ou l'autopartage.

- Le report modal induit par le schéma régional de l'intermodalité devrait contribuer à réduire les phénomènes de congestion dans les grandes villes et villes moyennes et à améliorer la qualité de l'air.

➤ *Impact social pour les usagers/particuliers*

- L'élaboration de ce schéma pourrait révéler des redondances de services ou au contraire des manques en matière d'organisation de services et d'équipements d'intermodalité notamment. Ainsi, il devrait permettre de fournir un meilleur service à l'utilisateur en gommant les effets de « frontières administratives » entre les réseaux et les offres de services.

- La coordination de l'offre tarifaire et des titres de transport des différents services de transport, autre objectif de ce schéma, se traduira pour l'utilisateur par la simplification et la fiabilisation de ses déplacements. En effet, l'information multimodale aux utilisateurs sur le territoire régional, dont s'assure le schéma régional de l'intermodalité, permettra à ces derniers de connaître toutes les offres de mobilité et facilitera l'organisation d'un déplacement en modes alternatifs à la voiture particulière.

- L'amélioration de l'intégration des différents services de transport et de mobilité permettra aux utilisateurs de moins utiliser leur voiture particulière et de réaliser des économies substantielles notamment en matière de dépenses de carburant.

➤ *Impact économique sur les entreprises*

- La coordination des transports sur le périmètre régional à travers le SRI contribuera à l'amélioration de la desserte des entreprises et des déplacements des salariés pour leurs trajets domicile/travail. L'augmentation de l'usage des transports collectifs par les salariés pourrait néanmoins avoir pour effet une augmentation du coût de la prise en charge de la moitié du prix des abonnements domicile-travail par les employeurs, en application du code du travail.

- La vision globale des services de transports collectifs (ferroviaires, guidés et routiers) et de mobilité (vélo, covoiturage et l'autopartage) promue par ce schéma apportera aux entreprises une plus grande visibilité pour réaliser des investissements et choisir une meilleure localisation de l'entreprise.

- La recherche d'une meilleure utilisation des transports collectifs et des services de mobilité par les salariés, les clients et les fournisseurs induira une amélioration du bilan carbone de l'entreprise.

- Enfin, sur le long terme, l'entreprise pourra adopter dans un contexte plus favorable un plan de déplacement d'entreprise axé sur un objectif de report modal avec une moindre dépendance des déplacements aux énergies fossiles.

➤ *Impact financier pour les administrations publiques*

- Le schéma devrait permettre de réaliser des économies pour les autorités organisatrices de transport à travers son objectif de complémentarité des réseaux. En effet, la réalisation de ce

schéma, à travers le recensement des offres de services de transport, permettra de mettre en évidence les lignes routières et ferroviaires redondantes, voire concurrentes. À terme, les acteurs de ce schéma pourront envisager le redéploiement de certaines lignes.

De plus, le report modal vers les modes actifs et les transports collectifs permettra d'augmenter les recettes commerciales des services et de réduire indirectement les coûts d'entretien des voies routières.

- Le coût supplémentaire lié aux études correspondantes à ces nouveaux domaines peut être évalué à environ 100 000 €. Le coût de l'évaluation du schéma tous les cinq ans est estimé entre 50 et 100 000 €. Cependant il faut signaler qu'une telle évaluation nécessite des données de suivi annuel et des indicateurs relatifs à la mobilité. Néanmoins, il faut noter que, même sans obligation légale, les régions ayant élaboré un SRIT ont pu mettre en œuvre des évaluations de leurs SRIT.

5. Mise en œuvre

Un texte réglementaire est prévu.

2.1.1.4. Section 4 : Les transports aériens (article 6)

2.1.1.4.1 : Sur l'organisation des liaisons aériennes de services publics

1. Diagnostic

La disposition du projet de loi a pour objet de doter les régions de la compétence nécessaire à l'organisation de liaisons aériennes de service public intérieures à la France métropolitaine et aux collectivités d'outre-mer relevant de l'article 73 de la Constitution.

Une douzaine de liaisons aériennes intérieures à la métropole et des liaisons intérieures à la Guyane sont aujourd'hui considérées indispensables en termes d'aménagement et de désenclavement du territoire. Elles sont financées conjointement par l'Etat et les collectivités territoriales concernées. Bien que ces dernières soient à l'initiative à la fois de l'imposition des obligations de service public (en application de l'article R. 330-7 du code de l'aviation civile) et du financement de ces liaisons (en application de l'article 6 du décret n° 2005-473 du 16 mai 2005 modifié relatif aux règles d'attribution par l'Etat de compensations financières aux transporteurs aériens), les collectivités territoriales n'ont pas aujourd'hui la maîtrise de l'imposition des obligations de service public et du choix de l'exploitant de ces liaisons, faute de disposer des compétences juridiques nécessaires. De même, les délégations de service public conclues avec les transporteurs pour l'exploitation de ces liaisons sont signées à la fois par l'Etat et son partenaire local, pour en assurer la légalité, ce qui est une source de lourdeurs administratives pour les transporteurs, en particulier pour les procédures de paiement, ceux-ci provenant des deux contributeurs.

2. Objectifs poursuivis

Il est donc apparu nécessaire de clarifier les responsabilités respectives de l'Etat et des collectivités territoriales concernées en dotant celles-ci des compétences leur permettant d'imposer des obligations de service public sur des liaisons aériennes intérieures à la France métropolitaine ou aux régions outre-mer utiles à leur développement économique et social et,

le cas échéant, de concéder leur exploitation, dans le respect de la réglementation européenne spécifique au transport aérien.

L'objectif de cette mesure n'est pas financier. Les collectivités locales participent d'ores et déjà au financement des liaisons aériennes de service public subventionnées les desservant et cette mesure contribuera à mieux asseoir juridiquement ces financements locaux. Pour sa part, l'Etat apporte un financement à ces liaisons, sur une base facultative, dans les conditions précisées par le décret n° 2005-473 du 16 mai 2005 précité, et il entend poursuivre cette politique de subventionnement, dans la mesure de ses moyens budgétaires et en fonction de ses priorités en matière d'aménagement et de désenclavement du territoire.

3. Evaluation des impacts

➤ Impact juridique de l'adoption de la disposition envisagée

L'adoption de la disposition envisagée aura avant tout pour impact de permettre à une région, ou, si la région fait usage de la possibilité que lui ouvre la disposition de déléguer sa compétence, à une collectivité infra-régionale ou à une autre personne publique intéressée, d'imposer des obligations de service public sur une liaison aérienne intérieure à l'espace aérien français, et de sélectionner un exploitant pour cette liaison. L'imposition des obligations de service public et la concession de l'exploitation devront se faire conformément aux dispositions pertinentes du règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté et du CGCT.

Il est à noter que la Corse dispose déjà d'une telle compétence, en application des articles L. 4424-18 et suivants du CGCT, pour les liaisons aériennes entre la Corse et la France continentale. Corrélativement, la compétence de l'Etat est réduite aux autres liaisons aériennes de service public.

Corrélativement, la compétence de l'Etat est réduite aux liaisons aériennes de service public internationales.

Le II de l'article tire les conséquences de cette nouvelle compétence régionale : l'ayant de droit, les collectivités territoriales n'ont plus à en demander délégation à l'Etat selon les dispositions de l'article L. 6412-4 du code des transports, d'où la suppression des mots « intérieurs au territoire français » de cet article. Il est apparu par ailleurs utile qu'une telle possibilité de délégation soit instaurée pour certaines liaisons internationales, notamment celles relatives à la desserte européenne de Strasbourg et celles reliant la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon au Canada.

➤ Impact économique

Cette disposition a pour seul impact économique une simplification pour les transporteurs des conventions de délégation de service public, les régions, ou leur délégataire pouvant être leur unique cocontractant dans le cadre de ces conventions.

Il n'y a pas d'autre impact économique notable, dans la mesure où cet article n'a pas vocation à modifier les principes régissant actuellement le financement de ces liaisons. L'exercice de

cette nouvelle compétence des régions est en effet facultatif et les collectivités locales concernées par les liaisons intérieures au territoire participent déjà de façon très substantielle à leur financement. De même, la politique de subventionnement menée par l'Etat n'est pas remise en cause, dans la mesure de ses moyens budgétaires et en fonction de ses priorités en matière d'aménagement et de désenclavement du territoire. Les modalités de mise en œuvre de cette politique seront cependant adaptées pour que les subventions soient apportées aux collectivités compétentes et non plus directement aux transporteurs exploitant les liaisons aériennes de service public.

2.3. Chapitre II : LE LOGEMENT ETUDIANT (article 8)

Les conditions actuelles d'exercice de la compétence dans le domaine du logement étudiant par les collectivités territoriales sont modifiées.

1. Diagnostic

Les conditions de vie des étudiants contribuent à la réussite de ceux-ci dans leurs études. A cet égard, le logement des étudiants constitue un enjeu important. Le projet de loi de décentralisation et de réforme pour l'action publique élaboré par le Gouvernement propose d'étendre les compétences des collectivités locales en matière de gestion des logements, et de planification.

A la rentrée 2011, le parc de logements géré par le réseau des œuvres universitaire et scolaire compte 165 631² chambres. Le tableau ci-dessous présente les opérations de constructions de logements neufs et de réhabilitations de logements existants mis en œuvre par les CROUS³.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (prévisions)
Construction de logements neufs	1 105	1 913	2 064	3 240	3 715	2 395	3 400	4 000	5 000
Réhabilitation de logements existants	3 715	4 674	3 637	5 458	5 859	4 989	8 523	5 900	7 000

Les œuvres universitaires relèvent de la compétence des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS). A ce titre, les CROUS, placés sous la tutelle du ministre chargé de l'enseignement supérieur, assurent les prestations et services propres à améliorer les conditions de vie et de travail des étudiants (logement, restauration...). Ces compétences, définies par le décret n°87-155 du 5 mars 1987 relatif aux missions et à l'organisation des œuvres universitaires, relèvent jusqu'à présent de l'Etat et des établissements publics placés sous sa tutelle.

Une première étape de décentralisation a été franchie grâce à la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales. Cette loi a ouvert la possibilité aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale qui en font la demande de se voir attribuer la compétence en matière de construction et d'équipement des locaux destinés au logement des étudiants. De plus, cette loi de 2004 a autorisé à confier au conseil régional d'Ile de France une compétence de planification de la politique de logement étudiant.

² Rapport annuel de performance 2011 de la mission « recherche et enseignement supérieur », page 213

³ CNOUS, rapport de présentation du budget primitif 2012

Par ailleurs, les communes et les établissements publics de coopération communale ont la possibilité de demander à assurer la construction et le logement des locaux destinés au logement des étudiants, d'obtenir le transfert de la propriété de ces biens. Ainsi, les communes et intercommunalités qui le souhaitent se voient attribuer une compétence globale de construction et d'équipement et exercent l'ensemble des missions en tant que propriétaires de ces bâtiments.

Enfin, une dernière étape de décentralisation a été rendue possible par la loi n°2010-769 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants, qui a permis aux régions qui le demandent de se voir attribuer la compétence relative à la construction et à l'équipement des locaux destinés aux logements des étudiants, dans le cas où la commune ou l'intercommunalité renonce à exercer cette compétence un an après avoir été invitée à l'exercer.

2. Objectifs poursuivis

La première modification proposée par le projet de loi concerne la compétence facultative de construction et d'équipement des locaux destinés au logement des étudiants, compétence actuellement ouverte aux communes et établissements publics de coopération intercommunale. Il est prévu d'élargir ces compétences facultatives à la gestion des logements étudiants ainsi qu'à la délégation des aides à la construction. Par ailleurs, le projet de loi envisage d'étendre aux régions ce bloc de compétences.

Le projet de loi propose d'élargir à l'ensemble des collectivités territoriales cette compétence facultative de transfert de propriété. En effet, actuellement seuls les communes et les établissements publics de coopération intercommunale disposent de cette faculté.

Dans le cadre de sa gestion des logements étudiants, les CROUS procèdent à l'affectation des logements sur le fondement de critères nationaux (revenus mais également éloignement géographique, situation familiale, etc.). Afin d'assurer une égalité de traitement entre étudiants résidants dans des territoires différents, le projet de loi prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat définira les critères minimum que doivent respecter dans tous les cas les opérateurs du logement étudiant.

3. Evaluation des impacts

Les compétences facultatives qu'il est proposé de créer en matière de gestion des logements et de transfert de propriété de ces logements permettront aux collectivités locales et à leurs groupements de gérer la politique du logement des étudiants au plus près des besoins de ceux-ci. Propriétaires des bâtiments, les collectivités locales et leurs groupements auront la possibilité de réhabiliter les logements qui en auront le plus besoin en exerçant l'ensemble des droits et obligations de propriétaire.

4. Mise en œuvre

S'agissant de la compétence de gestion des logements étudiants, les communes et les intercommunalités souhaitant exercer cette fonction devront signer une convention avec l'Etat.

Concernant le transfert des biens affectés au logement des étudiants, une convention de transfert conclue entre l'Etat et la collectivité locale ou l'intercommunalité devra préciser l'état des bâtiments et les obligations respectives des signataires. Un arrêté préfectoral permettra de procéder juridiquement au transfert, au regard de la convention dument signée.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités de transfert et précisera les conditions d'attribution des logements étudiants applicables à tous les délégataires de gestion.

2.4. Chapitre III : LES LANGUES REGIONALES (article 9)

1. Diagnostic

La législation actuelle prévoit une compétence facultative et partagée des collectivités territoriales en matière de culture. Cette compétence peut notamment être mise en œuvre dans l'environnement scolaire.

En effet, l'article 26 de la loi n°83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, codifié à l'article L. 216-1 du code de l'éducation, autorise les collectivités territoriales à organiser dans les établissements scolaires des activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires, dans le prolongement de l'enseignement obligatoire.

L'organisation de ces activités nécessite au préalable l'accord des autorités responsables du fonctionnement de l'établissement. Elle est ensuite fixée par une convention passée entre l'établissement scolaire et la collectivité territoriale. Cette dernière en supporte alors la charge financière et en assume le fonctionnement.

Si une compétence facultative est aujourd'hui prévue au profit des collectivités territoriales pour intervenir dans le domaine culturel, le manque de reconnaissance des langues régionales dans le cadre normatif est régulièrement souligné. La loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République a introduit dans la Constitution un article 75-1 reconnaissant que ces langues « appartiennent au patrimoine de la France. », conférant ainsi une base juridique au législateur pour intervenir en la matière.

Il va de soi que cette reconnaissance reste soumise à deux impératifs :

- l'article 2 de la Constitution, qui fait du Français la langue de la République ;
- la liberté de choix des citoyens, à qui il ne peut être imposé l'apprentissage d'une langue régionale.

2 .Objectifs poursuivis

Le projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique précise que les activités éducatives complémentaires peuvent notamment porter sur la connaissance des langues régionales.

Par ailleurs, les actions que les collectivités peuvent mener pour soutenir les langues régionales sont potentiellement multiples en lien avec leurs compétences. Puisque le conseil régional a déjà compétence « pour promouvoir le développement (...) culturel de la région (...)

et pour assurer la préservation de son identité », il est proposé d'y faire expressément mention des langues régionales.

Ces ajouts poursuivent deux objectifs :

- réaffirmer le soutien des autorités publiques à la promotion des langues et cultures régionales ;
- permettre une application concrète de l'article 75-1 de la Constitution précité.

3. Evaluation des impacts

L'intégration de la connaissance des langues régionales dans les activités éducatives complémentaires contribuera au soutien et au développement des langues régionales, tout en respectant le principe de libre administration des collectivités territoriales, ces activités continuant à relever de leur initiative.

2.5. Chapitre IV : ETABLISSEMENTS ET SERVICES D'AIDE PAR LE TRAVAIL (articles 10 et 11)

1. Diagnostic

- Etat du droit

La décentralisation de l'action sociale a conduit à conférer un bloc de compétences cohérent au département. En effet, la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 relative à la décentralisation lui confie une compétence de droit commun en matière d'action sociale légale et la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales lui attribue expressément une mission de pilotage en ce domaine (article L. 121-1 du code de l'action sociale et des familles). Le département intervient ainsi dans tous les champs de l'action sociale : service de prestations légales, insertion, autonomie, handicap. L'Etat conserve, toutefois, une compétence d'attribution (notamment l'aide médicale d'Etat, le fonctionnement des établissements sociaux d'aide par le travail (ESAT) et l'aide sociale en matière de logement et d'hébergement) et les communes une compétence d'action sociale de proximité (admission d'urgence à l'aide sociale, instruction des dossiers d'aide sociale par les centres communaux d'action sociale). Le département détient ainsi un rôle de prise d'initiative et de coordination.

L'action sociale facultative est mise en œuvre quant à elle par tous les échelons des collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les établissements publics locaux spécialisés (caisses des écoles, centres communaux et intercommunaux d'action sociale).

Elément essentiel de l'objectif d'inclusion dans la vie de la cité fixé par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, l'emploi des personnes en situation de handicap fait partie des priorités du Gouvernement. Cette politique s'organise autour de plusieurs axes :

- faciliter l'entrée sur le marché du travail des jeunes handicapés ;

- développer l'apprentissage dans le secteur privé et dans la fonction publique ;
- accompagner l'évolution professionnelle des travailleurs handicapés, favoriser leur maintien dans l'emploi et prévenir la désinsertion professionnelle ;
- améliorer l'accès à l'emploi des plus en difficulté ;
- moderniser le travail en milieu adapté et en milieu protégé ;
- accroître l'effort des entreprises ;
- rénover le pilotage de la politique de l'emploi.

La loi du 11 février 2005 a redessiné l'ensemble des dispositifs d'accès à l'emploi des personnes handicapées. Elle a opéré une distinction entre le travail en milieu ordinaire (entreprises adaptées) et le travail protégé qui s'organise autour des établissements et services d'aide par le travail (ESAT) qui remplacent les anciens centres d'aide par le travail (CAT). Le rattachement des entreprises adaptées au milieu du travail ordinaire a pour conséquence de faire bénéficier un plus grand nombre de personnes handicapées des statuts d'emploi de droit commun.

Les établissements et services d'aide par le travail (ESAT) sont des établissements médico-sociaux au sens du 5^{ème} alinéa de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles, relevant du secteur dit « protégé ». Ils accueillent, sur orientation de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), des adultes handicapés ayant une capacité de travail très faible, et qui, de ce fait, ne peuvent momentanément ou durablement ni exercer une activité professionnelle en milieu ordinaire ou dans une entreprise adaptée (ex. atelier protégé) ou pour le compte d'un centre de distribution de travail à domicile (CDTD), ni exercer une activité professionnelle indépendante. Ces établissements constituent, dans cet ensemble, un outil original à double vocation (article L. 344-2 du code de l'action sociale et des familles) :

- une vocation économique de production de biens et services en permettant aux personnes handicapées dont la capacité de travail est très faible, d'exercer une activité à caractère professionnel ;
- une vocation sociale d'intégration de la personne handicapée.

Ces objectifs ont en commun de créer les conditions d'une ouverture sur le milieu ordinaire et de faire du travail protégé une composante du parcours d'insertion des personnes handicapées.

Les ESAT mettent également en œuvre ou favorisent « *l'accès à des actions d'entretien des connaissances, de maintien des acquis scolaires et de formation professionnelle, ainsi que des actions éducatives d'accès à l'autonomie et d'implication dans la vie sociale, au bénéfice des personnes handicapées qu'ils accueillent* » (article L. 344-2-1 du code de l'action sociale et des familles), toujours dans une perspective d'insertion sociale et professionnelle et d'accès aux droits fondamentaux reconnus à tous les citoyens, comme le précisent les articles L. 114-1 et L. 114-2 du code de l'action sociale et des familles, issus de la loi du 11 février 2005.

Au 1^{er} octobre 2012, le territoire français compte 1 349 ESAT, ce qui représente une capacité d'accueil de 119 211 places financées pour un effectif réel de 118 400 personnes handicapées.

L'autorisation de fonctionner est obtenue par le biais d'une convention conclue entre le gestionnaire de l'ESAT et le directeur général de l'agence régionale de santé (article L. 313-3 du code de l'action sociale et des familles). Cette convention entraîne la prise en charge au titre de l'aide sociale des dépenses de fonctionnement de l'établissement (article R. 344-7 du code de l'action sociale et des familles).

Ces structures sont gérées par des organismes publics et privés, qui reçoivent de l'Etat une dotation globale de fonctionnement et la compensation des charges et des cotisations afférentes à l'aide au poste mentionnée à l'article L. 243-4 du code de l'action sociale et des familles (articles L. 121-7, L. 243-6, L. 344-4 du code de l'action sociale et des familles). La dotation globale de fonctionnement est fixée annuellement dans le cadre de l'article L. 314-4 du code de l'action sociale et des familles, aux termes duquel ce montant total annuel est constitué de dotations régionales limitatives. Le montant de ces dotations régionales est fixé par le ministre chargé de l'action sociale, en fonction des besoins de la population, des priorités définies au niveau national en matière de politique médico-sociale, en tenant compte de l'activité et des coûts moyens des établissements et services et d'un objectif de réduction progressive des inégalités dans l'allocation des ressources entre régions. A cet effet, un arrêté interministériel fixe, annuellement, les tarifs plafonds ou les règles de calcul de ces tarifs plafonds, ainsi que les règles permettant de ramener les tarifs pratiqués au niveau des tarifs plafonds. Le montant de la participation forfaitaire au prix du repas versé par les personnes handicapées est également fixé par arrêté du ministre en charge de l'action sociale.

L'article L. 243-4 du code de l'action sociale et des familles prévoit, à l'attention des personnes handicapées bénéficiant d'un contrat de soutien et d'aide par le travail dans un ESAT, un dispositif de rémunération garantie dénommé « garantie de rémunération des travailleurs handicapés » (GRTH).

Le travailleur handicapé perçoit une rémunération globale dont le montant est compris entre 55% et 110% du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC). Les modalités d'application de ces dispositions législatives ont été précisées par le décret n°2006-703 du 16 juin 2006 relatif aux établissements et services d'aide par le travail et modifiant le code de l'action sociale et des familles. Ce dispositif instaure une aide au poste financée par l'Etat qui compense une partie des charges supportées par les ESAT au titre de la rémunération garantie (GRTH), des cotisations sociales afférentes (35,90%), du financement de la formation professionnelle continue et de la prévoyance pour les travailleurs handicapés admis en ESAT. Cette aide est versée, depuis le 1^{er} janvier 2006, aux ESAT, sur la base d'un bordereau justificatif mensuel, par l'intermédiaire de l'Agence de services et de paiement.

Le directeur général de l'agence régionale de santé élabore des documents de planification et de programmation de l'offre médico-sociale pour les ESAT (article L. 312-5-1 du code de l'action sociale et des familles article L. 1434-12 du code de santé publique). L'agence régionale de santé détient également une compétence tarifaire pour ces établissements (article L. 313-12-2 du code de l'action sociale et des familles).

Le soutien financier au fonctionnement des ESAT apporté par les crédits de l'action 2 « incitation à l'activité professionnelle » du programme 157 « handicap et dépendance » est très important. Ce financement se décompose en deux budgets distincts :

- 1,415 milliards d'euros en 2012 au titre du financement du fonctionnement des ESAT,
- 1,213 milliards d'euros au titre de la participation de l'Etat à la rémunération des travailleurs handicapé (aide au poste-GRTH).

Le PLF 2013 a prévu plus de 2,5 milliards d'euros dont 1, 237 milliards d'euros consacrés à la GRTH.

- Problèmes posés par la législation actuelle

Ce système qui met à la charge du département le pilotage de l'action sociale mais qui, parallèlement, maintient à l'Etat la gestion de certains dispositifs a pour conséquence de ne pas constituer un bloc de compétence homogène et contribue à complexifier le partage des rôles entre les acteurs. Cette répartition des compétences ne permet pas de garantir une bonne lisibilité et intelligibilité du fonctionnement des politiques du handicap et est susceptible d'avoir une incidence négative sur l'efficacité de la prise en charge des personnes handicapées par la puissance publique.

Face à ce constat, plusieurs rapports parlementaires et un rapport de la Cour des comptes préconisent une clarification de la répartition des compétences entre l'Etat et les départements par un transfert de compétences des prestations sociales actuellement gérées par l'Etat. Le rapport sénatorial n° 471 « Faire confiance à l'intelligence territoriale », présenté par MM. Yves KRATTINGER et Claude BELOT le 17 juin 2009, propose notamment le transfert de l'Etat vers les départements de la gestion des établissements et services d'aide par le travail.

2 .Objectifs poursuivis

Du fait de sa compétence de droit commun en matière d'action sociale, le département, est le mieux à même d'endosser le rôle de coordinateur des politiques du handicap. Le projet de loi propose donc de décentraliser les ESAT au département et de le substituer à l'Etat dans toutes ses responsabilités. Cette importante décentralisation aura pour conséquence de permettre au département d'acquiescer davantage d'outils de pilotage effectifs et efficaces des politiques du handicap et d'accroître ses actions dans le domaine de la politique d'insertion professionnelle des personnes handicapées.

Afin de mener à bien cette décentralisation, plusieurs mesures sont prévues par le projet de loi :

- exclure les ESAT du périmètre de l'aide sociale de l'Etat (article L. 121-7 du code de l'action sociale et des familles) ;
- confier la création, l'extension ou la modification de places d'ESAT au département qui procédera par délibération du conseil général (article L. 313-3 du code de l'action sociale et des familles) ;
- décentraliser le financement de l'aide au poste de la garantie de ressources des travailleurs handicapés (GRTH) au département (article L. 243-4 du code de l'action sociale et des familles) ;
- transférer la dotation globale de fonctionnement et la compensation des charges et des cotisations afférentes à l'aide au poste mentionnée à l'article L. 243-4 du code de l'action

sociale et des familles au département (articles L. 243-6, L. 314-4, L. 344-4 du code de l'action sociale et des familles) ;

- exclure les ESAT de la compétence tarifaire de l'agence régionale de santé (article L. 313-12-2 du code de l'action sociale et des familles) ;
- intégrer les ESAT dans le schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale relatif aux personnes handicapées, devant s'articuler, pour l'insertion des usagers de ces établissements, avec le plan départemental d'insertion (PDI) du département. Ce plan contient, en effet, des mesures d'accompagnement social et d'insertion professionnelle pour les bénéficiaires du RSA pouvant être mises au profit des usagers des ESAT dans une optique de mutualisation des moyens du Conseil général (article L. 312-5 du code de l'action sociale et des familles) ;
- élaborer et actualiser le dispositif du plan régional pour l'insertion des travailleurs handicapés au regard du schéma d'organisation sociale et médico-sociale du Conseil général pour ce qui a trait aux besoins d'insertion et de formation professionnelles des travailleurs handicapés en ESAT (article L. 5211-5 du code du travail) ;
- supprimer les ESAT des documents de planification et de programmation de l'offre médico-sociale élaborés par les agences régionales de santé (article L. 312-5-1 du code de l'action sociale et des familles) et du schéma régional d'organisation médico-sociale élaboré par l'agence régionale de santé (article L. 1434-12 du code de l'action sociale et des familles) ;
- fixer la participation forfaitaire au prix du repas acquittée par les usagers de ces établissements par délibération du conseil général (article L. 344-6 du code de l'action sociale et des familles) ;
- supprimer une mention obsolète évoquant des frais d'hébergement en ESAT (article L. 344-3 du code de l'action sociale et des familles).

Le projet de loi prévoit également des mesures transitoires :

- Le I de l'article 11 prévoit la date du transfert de compétences au 1^{er} janvier 2015.

Il sécurise les autorisations de frais de siège, délivrées par l'Agence régionale de santé en application des dispositions du VI de l'article L. 314-7 du code de l'action sociale et des familles, en cours d'exécution au 1^{er} janvier 2015. En effet, conformément à ces dispositions, les budgets des établissements ou services sociaux et médico-sociaux peuvent comporter une quote-part de dépenses relatives aux frais du siège social de l'organisme gestionnaire. Ces frais de siège s'élèvent généralement à 5 ou 6% et sont prélevés par le gestionnaire sur les dotations de fonctionnement accordées par les différentes autorités (ARS, Conseils généraux...) aux établissements et services dont elles ont la tutelle. Ces frais de siège, étant fixés pour 5 ans par l'autorité qui apporte le financement majoritaire (Etat/Assurance maladie ou Conseil général), le transfert de compétences des ESAT va occasionner des basculements (de l'ARS vers le Conseil général) en ce qui concerne l'autorisation et la détermination des frais de siège. La mesure proposée vise donc, afin de garantir une certaine sécurité aux organismes gestionnaires et d'accompagner au mieux le transfert des ESAT, à prévoir, qu'à titre transitoire, les règles relatives aux frais de siège continuent de s'appliquer jusqu'à la date d'échéance de l'autorisation délivrée. Cette mesure présente également l'intérêt d'alléger la charge des départements qui pourraient avoir à renouveler de nombreuses autorisations à la date du 1^{er} janvier 2015.

- Le II neutralise, au 1^{er} janvier 2015, la règle du domicile de secours prévu à l'article L122-2 du CASF pour les travailleurs handicapés accueillis en ESAT à cette date.

La décentralisation des ESAT conduit en effet à appliquer les règles de domiciliation et donc celles du « domicile de secours » selon lesquelles c'est au département de « résidence » de prendre en charge financièrement l'aide sociale à l'hébergement (Article L.122-1 : les dépenses d'aide sociale prévues à l'article L. 121-1 sont à la charge du département dans lequel les bénéficiaires ont leur domicile de secours). En effet, si l'ESAT n'est pas « acquisitif du domicile de secours » (ce n'est pas une structure d'hébergement), les établissements sociaux et médico-sociaux non plus, conformément à l'article L.122-2 du CASF : « le domicile de secours s'acquiert par une résidence habituelle de trois mois dans un département postérieurement à la majorité ou à l'émancipation, sauf pour les personnes admises dans des établissements sanitaires ou sociaux ». En revanche, d'autres établissements le sont (un foyer logement Sonacotra, une résidence pour personnes handicapées mais non autorisée au sens du CASF, ...) et bien entendu les logements privés.

En 2006 (enquête Etablissements et Services de la DREES), les travailleurs d'ESAT se répartissaient comme suit :

	Logement personnel	Famille	Foyers d'hébergement	Autres
Nombre	34880	35970	33790	4360
Pourcentage	32%	33%	31%	4%

Suite à la décentralisation des ESAT, l'on pourra rencontrer des situations où le département dans lequel se situe le domicile de secours du travailleur handicapé sera différent du département où est établi l'ESAT où ce dernier est accueilli.

Eu égard aux règles précitées, cette décentralisation aura comme effet, pour le département d'origine (celui de la domiciliation initiale), de devoir compenser, au premier jour de la décentralisation, la prise en charge du travailleur handicapé au département dit d'accueil, sur le territoire duquel est implanté l'ESAT. Il en va de même pour les travailleurs handicapés (quel que soit leur mode d'hébergement) qui franchissent quotidiennement une frontière départementale pour aller travailler. Cela pose des problèmes différents pour l'existant et pour l'avenir.

Pour les situations préexistantes à la date de la décentralisation, l'application de la règle du domicile de secours conduirait à des financements croisés entre départements, compliqués à gérer et, surtout, une charge difficilement supportable – et inéquitable - pour les départements d'origine, notamment ceux qui ont beaucoup de ressortissants accueillis hors de leur territoire alors qu'ils accueillent peu d'usagers venant d'autres départements. Un tel mécanisme, s'il est gérable en « flux », ne l'est pas pour le « stock » du fait de son caractère massif et immédiat. Ainsi, si cette règle n'était pas neutralisée, elle conduirait à ce que les départements d'accueil réclament, au premier jour de la décentralisation, aux départements d'origine des sommes importantes, alors que les premiers auront déjà bénéficié de la compensation des places installées sur leur territoire. Ce serait, aussi, peu justifiable compte tenu de l'ancienneté des situations : par ex, le département de X devrait verser une compensation permanente au département Y pour un usager originaire de X alors que celui-ci réside en Y (dans un foyer) depuis des dizaines d'années.

Pour les entrées en ESAT à compter du 1er janvier 2015, la règle du domicile de secours s'appliquera normalement, comme pour l'ensemble des établissements et services sociaux et médico-sociaux placés sous la responsabilité du département. Cette règle constituera d'ailleurs un avantage pour la mobilité interdépartementale ou, en tous cas, ne l'entravera pas : les placements des enfants relevant de l'aide sociale à l'enfance, hors de leur département d'origine, en témoignent (plus de 10% des placements totaux).

Cette disposition du projet de loi permet ainsi d'éviter l'application de la règle du domicile de secours pour les travailleurs handicapés inscrits en ESAT au plus tard à la date d'entrée en vigueur de la décentralisation des ESAT.

Le III prévoit le transfert aux départements des droits et obligations résultant des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens conclus entre les ESAT et les ARS en application de l'article L. 313-11 du CASF. Selon les éléments recueillis auprès des ARS, sur les 145 contrats actuellement en vigueur, 37 contrats en vigueur continueront à s'appliquer au-delà du 1^{er} janvier 2015. Cette disposition aura donc une portée limitée, mais qui contribue néanmoins à sécuriser la situation des ESAT qui se sont engagés dans une telle démarche d'objectifs et de moyens.

3. Evaluation des impacts

Ce projet rend plus cohérente l'action des collectivités publiques.

Cette décentralisation des ESAT ayant un impact financier important pour les départements (dépenses de plus de 2, 5 milliards d'euros par an pour le fonctionnement des ESAT et la rémunération des personnes handicapées accueillies), il a été décidé de fixer son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2015. Cette date permettra, en effet, de mettre en place cette réforme de grande envergure de manière plus satisfaisante et sécurisante tant sur le plan budgétaire que sur le plan des ressources humaines et permettra d'instaurer, dans ce cadre anticipé, une collaboration étroite avec les départements.

3. TITRE II : L'ENGAGEMENT ECOLOGIQUE ET LA TRANSITION ENERGETIQUE (articles 12 à 17 inclus)

3.1. Chapitre Ier : Les autorités organisatrices de la mobilité (articles 12 à 14 inclus)

1. Diagnostic

Depuis 1982, les transports urbains sont organisés par les autorités organisatrices des transports urbains (AOTU) qui recouvrent les communes ou groupements de collectivités dans le ressort d'un périmètre de transports urbains (PTU).

En 2011, 281 AOTU ont été recensées, dont plus de 60 % sont des structures intercommunales de type communautaire (communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes), 22,8 % sont des communes, 10,3 % des syndicats mixtes et 5,7 % des syndicats intercommunaux à vocation unique ou à vocations multiples.

Constituent les principales missions d'une AOTU¹⁰⁵ la création, la modification ou la suppression des services de transport dans le PTU, le choix du mode de gestion (régie ou contrat avec une entreprise de transport) et de l'opérateur, la définition de la qualité et des tarifs, le financement et le contrôle du service de transport. L'accord de l'AOTU est nécessaire pour la création ou la modification de dessertes interurbaines par le département à l'intérieur du PTU.

En outre, lorsqu'un PTU est inclus en totalité ou en partie dans une agglomération de plus de 100 000 habitants, l'AOTU est soumise à des obligations particulières, notamment l'élaboration d'un plan de déplacements urbains (PDU) qui régit l'organisation du transport de personnes et de marchandises, la circulation et le stationnement à l'intérieur du PTU.

Les AOTU perçoivent un impôt sur la masse salariale des entreprises du PTU, le « versement transport », pour financer les dépenses de fonctionnement et d'investissement des transports publics urbains et des opérations d'intermodalité entre les transports collectifs et le vélo.

Aujourd'hui les compétences des AOTU pour l'organisation des services de transport sont limitées aux transports réguliers et à la demande des personnes. Or pour mener une politique de mobilité durable cohérente face à l'augmentation de la congestion routière et la pollution de l'air, les autorités organisatrices ont besoin d'un élargissement de leurs compétences dans les domaines ayant une incidence sur les politiques de déplacements tels que les usages partagés de l'automobile et les modes de déplacements non motorisés, le transport de marchandises en ville, ainsi que la réglementation de la circulation et du stationnement.

La législation actuelle ne permet aux AOTU d'intervenir dans ces domaines que dans le cadre des PDU (ne s'imposant qu'aux agglomérations de plus de 100 000 habitants), ce qui apparaît insuffisant.

Les usages partagés de l'automobile (autopartage et co-voiturage) et les modes de déplacements non motorisés peuvent constituer une alternative à la possession de véhicules individuels en complémentarité avec les transports publics, en zone urbaine et dans les zones

⁴ Au sens des articles L1221-1 à L1221-13 et L.1231-1 à L. 1231-13 du code des transports

peu denses où les transports publics sont peu développés. L'autopartage relève actuellement essentiellement de l'initiative privée et affiche en France un retard notable par rapport à d'autres pays européens.

Aujourd'hui les services de bicyclettes en libre-service (VLS) ou de location de moyenne ou longue durée, les équipements d'intermodalité « vélo-transports collectifs » ne relèvent pas de la compétence des AOTU mais des communes et des EPCI (même si de nombreux EPCI ont également la qualité d'AOTU).

Concernant les marchandises en ville, la superposition de compétences des AOTU et des maires en matière de police du stationnement et de la circulation, ne permet pas une harmonisation des conditions de livraison des marchandises à l'échelle d'une agglomération (horaires de livraison, modalités d'accès aux aires de livraison...).

De plus, les AOTU ne sont pas compétentes pour organiser des services de transport de marchandises et de logistique urbaine alors qu'il pourrait être intéressant pour les AOTU dans certains cas de développer des services de livraison « propres » ou de confier à un même opérateur de transport à la fois du transport de marchandises et de voyageurs (exemple de l'expérimentation du tram-fret à Paris).

Plus généralement, il apparaît nécessaire d'harmoniser la réglementation locale de la circulation (vitesse et types de véhicules autorisés) et du stationnement, en particulier concernant les pouvoirs de police spéciale du maire. Les difficultés rencontrées ainsi que les mesures envisagées en la matière sont abordées au sein du titre IV, chapitre Ier du projet de loi par le paragraphe relatif à l'exercice de pouvoirs de police spéciale au niveau intercommunal

2. Objectifs poursuivis

La transformation des autorités organisatrices des transports urbains en « autorités organisatrices de la mobilité urbaine » (AOMU) vise à donner à ces autorités les moyens de mieux maîtriser les politiques de déplacements dans leur ensemble afin de conduire une politique cohérente de développement durable, et ce, grâce à un élargissement de leurs compétences.

Au-delà de l'organisation des transports publics urbains réguliers et à la demande, l'objectif de la réforme est donc d'étendre la compétence des AOMU qui le souhaitent d'une part au développement des usages partagés de l'automobile et des modes de déplacements non motorisés et d'autre part au domaine des marchandises en ville et de la logistique urbaine.

Concernant les usages partagés de l'automobile, les AOMU pourraient délivrer le label « autopartage » dans des conditions qu'elles définiraient elles-mêmes et non dans celles prévues dans les textes réglementaires actuels (décret du 28 février 2012 et arrêtés du 26 octobre 2012), y compris à des véhicules d'autopartage entre particuliers. Les AOMU pourraient également mettre en place des services d'autopartage en cas de carence de l'initiative privée. S'agissant du co-voiturage, les AOMU pourraient délivrer un label pour distinguer certains services de co-voiturage, mettre en place des plates-formes de rencontre pour appariements ouvertes à tous et réserver des emplacements de stationnement pour les véhicules utilisés dans le cadre d'un covoiturage.

Concernant les modes de déplacements non motorisés, l'objectif est de permettre aux AOMU qui le souhaitent (EPCI et syndicats mixtes) de conduire l'ensemble des actions concourant au développement de l'usage du vélo et de la marche : il s'agit à la fois de l'organisation de services de location de vélos en libre-service ou non, du financement de parking de stationnement pour les vélos, de pistes cyclables ou d'actions en faveur des piétons.

La liste des emplois du versement transport est étendue pour financer l'exercice de ces nouvelles compétences.

S'agissant du transport de marchandises et de logistique urbaine, il est proposé de permettre aux AOM à titre facultatif et en cas d'offre privée inexistante, insuffisante ou inadaptée, d'organiser un service de livraison des marchandises en ville comme certaines agglomérations ont pu en prendre l'initiative, toutefois sans base juridique solide. Les AOM pourraient ainsi mettre en place des centres de distribution urbaine avec des véhicules « propres » adaptés à la circulation dans les centres-villes denses.

L'objectif est également de faciliter le transfert des pouvoirs de police du stationnement et de la circulation du maire au président de l'AOMU, afin de mettre en cohérence les réglementations en matière de circulation (vitesse, horaires et gabarits autorisés pour les TM) et de stationnement à l'échelle du périmètre de transports urbains, sans toutefois remettre en cause le principe du pouvoir du maire. Le dispositif de transfert automatique des pouvoirs de police du maire, sauf opposition de celui-ci, au profit du président de l'EPCI compétent (et notamment des AOTU) est prévu au sein du titre IV, chapitre Ier du projet de loi par le paragraphe relatif à l'exercice de pouvoirs de police spéciale au niveau intercommunal. Cette mesure s'inspire de ce qui existe déjà dans d'autres domaines de compétence (gestion des déchets ...).

Cette évolution répond aux recommandations du Centre d'analyse stratégique (note d'analyse « Pour un renouveau de la logistique urbaine » 274 – Avril 2012).

Ces dispositions seraient applicables au syndicat des transports d'Ile-de-France.

3. Evaluation des impacts

- Impact des dispositions sur le covoiturage, l'autopartage et les modes de déplacements non motorisés (vélo et marche)

	Covoiturage	Autopartage (hors autopartage entre particuliers)	Vélo	Marche
Données générales	3 millions de pratiquants réguliers et occasionnels ¾ de report modal de la voiture particulière, ¼ de report des TC (ADEME 2010)	25 000 abonnés 1 voiture en autopartage remplace 4 à 6 voitures particulières	4,8 millions de déplacements quotidiens environ 3 millions de cyclistes quotidiens Part modale : 3 % des déplacements Parc : 36 millions de vélos (en 2008 : 26,7 M de vélos adultes et	Concerne presque tout le monde Part modale : 30 % des déplacements (10 % pour les trajets domicile-travail)

			10 M de vélos d'enfants)	
Impact pour les particuliers *le coût d'une voiture étant estimé à environ 5000€/an et celui d'un abonnement TC entre 500 et 1 000€ /an	Économie par rapport à un véhicule particulier : 1 760€/an/personne (sur un trajet de 30kms en moyenne A/R en utilisation quotidienne D/T)	Économie par rapport à un véhicule particulier : 2 000 €/an/personne (pour 5 000 kms)	Economie par rapport à un véhicule particulier et aux TC : +4 000€/an par rapport à la voiture et environ +500€/an par rapport aux TC Coût d'achat et d'entretien modique estimé à 0,20 €/km, soit environ 250 €/an Le coût pour un abonnement VLS est en moyenne de 30€/an	Coût quasi nul
Impact pour les entreprises	Économie pour les entreprises vis-à-vis de leurs salariés : Coût d'achat une place de parking : 5 000 à 15 000 € environ en province Coût moyen/an d'une location place parking : 900€ (doc : PDE ADEME)	Économie pour les entreprises qui font appel à l'autopartage pour les déplacements de leurs salariés : - coût d'une place de parking, de 5 000 à 15 000 € en province - coût d'achat et d'entretien d'une voiture (prix moyen d'une voiture neuve 21 000 € à renouveler régulièrement).	Économie pour les entreprises vis-à-vis de leurs salariés : une meilleure santé des salariés = meilleure productivité + économies de véhicules professionnels Chiffre d'affaires des acteurs économiques liés à la pratique du vélo : 4,5 Mds €, pour un effectif de 35 000 emplois. 3,2 millions de vélos vendus en 2011, soit 846 M€ de chiffre d'affaires 1200 emplois dans le secteur des VLS en 2010	
Impact pour les administrations notamment budgétaire	Création d'un site Internet : entre 10 et 50 000€ /site + 20 à 30 000€ /salarié/an pour l'animation du site et la sensibilisation	Création d'un site Internet : entre 10 et 50 000€ /site Actualisation des bases : 300 à 1000 € /an Déficit structurel : 100 K€/an	Budget d'investissement : - 3€/an/habitant pour les départements (soit 115 M€), - 1€/an/habitant pour les régions (soit 50M€) - 5M€/an pour l'Etat et la l'union européenne - 1,8€/an/hab pour les villes et EPCI (soit 108 M€) Budget de fonctionnement des services vélo des départements : 10% de	Aménagement et entretien des trottoirs, allées et espaces publics.

			l'investissement / an Pour les VLS, coût moyen du service : 2 500 €/vélo/an, dont environ 80 % supporté par la collectivité Pour les vélos en location longue durée, coût : 40 €/vélo/an (la collectivité supporte environ 40 % du coût)	
Impact environnemental	1 tonne de CO2 évitée / covoitureur /an (ADEME 2010)	1,5 tonne de CO2 évitée / usager /an	Aucun polluant atmosphérique, ni GES lors de l'utilisation : - économies liées à la réduction de la pollution atmosphérique : 42 M€/an pour 4,4 Mds de kms parcourus à vélo - économies liées à la réduction des gaz à effet de serre : 24 M€/an - économies liées à la réduction du bruit : 2 M€/an	Aucun polluant atmosphérique ni GES

L'enquête nationale sur l'autopartage (PREDIT 2012) a permis de confirmer les effets induits par l'utilisation des services d'autopartage d'une part en matière de report modal vers les modes de déplacements non motorisés et les transports collectifs et en matière de baisse de la motorisation des ménages.

Par ailleurs, au-delà de leur efficacité en milieu urbain en tant que modes de transport, le vélo et la marche concourent à apaiser la circulation, ont un effet bénéfique sur la sécurité routière et contribuent à préserver l'espace public, notamment en termes d'économies d'espace. Les services publics de location de vélos (vélos en libre service, location de vélos longue ou courte durée...) permettent à chacun a minima de faire l'expérience de ce mode de déplacement, voire, au quotidien, de réduire l'utilisation de la voiture particulière. S'ajoutent à cela, des effets bénéfiques sur le dynamisme commercial des centres-villes (éléments de mixité fonctionnelle urbaine) face au développement des centres commerciaux de périphérie. Une politique favorable au vélo et à la marche est donc sur tous les points une politique qui contribue à une meilleure qualité de vie citadine.

Afin de ne pas imposer de charge supplémentaire, les nouvelles compétences des AOMU sont formulées avec des objectifs généraux (article L.1231-1 « Elles concourent au développement des modes de déplacements non motorisés et des usages partagés des véhicules ») ou de façon facultative (articles L. 1231-14 à 16 sur le service public d'autopartage, les sites de covoiturage et le service public de location de vélo). De plus, il est prévu que le produit du versement transport puisse être affecté au financement de ces nouvelles missions.

- **Impact des dispositions relatives aux marchandises en ville et à la logistique urbaine**

a) Impact environnemental et social

La mise en cohérence des réglementations en matière de circulation et stationnement, ainsi que la possibilité pour l'AOMU d'organiser un service de livraison de marchandises en ville, auront des impacts positifs en termes de pollution atmosphérique et d'émissions de gaz à effet de serre (GES), de congestion de la voirie ainsi qu'une diminution des nuisances sonores.

➤ *Impact sur la pollution et le réchauffement climatique*

Le secteur des transports est le premier contributeur aux émissions de GES en France avec 26,1%. Dans la plupart des villes françaises, le transport de fret représente en moyenne 20 % du trafic, 30 % de l'occupation de la voirie, 30 % des émissions de GES, environ 40% des émissions de NOx et près de la moitié des émissions de particules dues aux transports en ville. Par ailleurs, les véhicules utilitaires - utilisés pour 40% des trajets pour le transport de marchandises - sont les principaux émetteurs de particules et de dioxyde de soufre dans le bilan transport.

La contribution du transport de marchandises à la pollution varie dans la journée : les concentrations en moyenne horaire sont les plus fortes durant les heures de pointe (et plus particulièrement à l'heure de pointe du matin). En outre, la météorologie a un impact sur la dispersion des polluants et donc sur leur concentration dans l'atmosphère.

➤ *Impact sur la circulation et le stationnement*

On considère que la part du trafic des véhicules dédiés au transport de marchandises en ville dans la mobilité motorisée globale (transit non compris) atteint sur un jour ordinaire et selon les villes :

- ▲ entre 9 % et 15 % des déplacements de véhicules réalisés dans l'agglomération,
- ▲ entre 13 % et 20 % des véhicules-km parcourus suivant la taille et la géographie de l'agglomération,
- ▲ entre 15 % à 25 % des véhicules-km équivalents véhicules particuliers parcourus, c'est-à-dire en tenant compte de l'espace de voirie occupé par les différents types de véhicules.

À certaines heures de la journée et dans certaines zones commerciales denses, ces proportions peuvent doubler. À cela il faut ajouter l'occupation de la voirie par les véhicules à l'arrêt. En effet, les véhicules de livraison à l'arrêt occupent fréquemment la voirie en double file surtout en zones denses. (*source : CETE Méditerranée – 2008*)

Les arrêts de véhicules de livraison sont nombreux mais courts. La durée moyenne des arrêts est inférieure à 15 minutes et 2/3 des arrêts durent moins de 10 minutes. Ces durées cachent des disparités importantes : les messagers qui réalisent de 50 à 100 livraisons par jour ne s'arrêtent pas plus de 5 minutes alors que les véhicules de déménagement peuvent être arrêtés plusieurs heures au même endroit.

Les enquêtes réalisées dans diverses agglomérations montrent des pratiques d'arrêts pour livraisons assez comparables. Environ 30% des établissements offrent un lieu de stationnement privé pour les livraisons ; ils ne sont plus que 5% dans le centre-ville. Parmi les livraisons s'effectuant sur la voirie publique, 1/3 des livraisons se font en double-file et 1/3 sur le trottoir. Le tiers correspond à des arrêts sur des emplacements autorisés. L'aire de livraison n'est finalement utilisée pour l'arrêt des véhicules effectuant un chargement ou déchargement que dans 10% des cas. (Source : CERTU 2013, d'après enquêtes TMV et enquêtes locales).

➤ *Impact sur les nuisances sonores*

La problématique du bruit lié au transport de marchandises en ville est double : le bruit généré par la circulation des véhicules utilitaires et industriels et le bruit généré par les opérations de livraison/enlèvements des marchandises.

Une enquête nationale « les nuisances environnementales des transports : ce qu'en disent les Français » réalisée en 2008 par l'IFSTTAR, confirmait que le bruit émis par les transports est considéré par les Français comme la première nuisance environnementale vécue au quotidien dans leur domicile. Près de 34% d'entre eux ont déclaré être gênés par le bruit du trafic routier. L'analyse sur les émissions de bruit réalisée à Bordeaux montre que le transport de marchandises génère une hausse du niveau sonore de 5dB(A) en moyenne sur l'heure de pointe du matin.

b) Impact économique

En France, le secteur logistique complet (urbain et non urbain) représente 120 milliards d'euros et 12 % du chiffre d'affaires des entreprises (en 2008, contre 10% en 2005) et 10 % de la valeur des produits. Le coût logistique global comprend à la fois les transports d'approvisionnement et de distribution, l'entreposage et les frais financiers des stocks, et la logistique interne. Les coûts de transports représentent plus de la moitié des coûts logistiques.

Économiquement, le « dernier kilomètre » représente un enjeu considérable puisqu'il peut représenter jusqu'à 20 % du prix du transport.

Grâce à l'harmonisation de la réglementation, et donc à une meilleure fluidité de la circulation en centre-ville, des gains (de temps et de carburant) pour les entreprises sont attendus.

Dans le cadre d'un centre de distribution urbaine (CDU) par exemple, certaines entreprises pourraient subir un impact négatif de cette mesure, dans le cas où elles ne pourraient pas desservir la zone où la livraison des marchandises serait organisée par la collectivité. L'impact devrait concerner principalement les PME de transport qui réalisent souvent les distributions urbaines en sous-traitance.

L'impact sera positif sur les constructeurs automobiles de véhicules utilitaires ou PL « propres ».

c) Impact sur les dépenses publiques

Grâce au transfert à l'EPCI du pouvoir de police du maire en matière de circulation et de stationnement notamment pour les livraisons de marchandises en ville, des économies d'échelle peuvent être faites pour les communes concernées.

La mise en place d'un service de livraison de marchandises peut générer des coûts pour la collectivité. Si l'on prend l'exemple de la plate-forme Elcidis de La Rochelle (livraison de marchandises en centre-ville par des véhicules électriques), la collectivité a procédé aux investissements initiaux (foncier, matériel), avec des subventions européennes. Le modèle économique des centres de distribution urbaine nécessite obligatoirement un subventionnement de la collectivité (au moins au démarrage) car le coût de la rupture de charge n'est pas compensé par le gain financier lié à la massification. Néanmoins cette compétence en matière d'organisation de services de transport de marchandises et de logistique urbaine est facultative pour les AOMU.

3.2. Chapitre II : L'énergie (article 15)

1. Diagnostic

a) Etat du droit

- Article L. 2224-32 du code général des collectivités territoriales

L'article L. 2224-32 du CGCT a été créé par l'article 11 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, et modifié par l'article 24 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique.

Cet article donne une compétence facultative aux communes et aux établissements publics de coopération pour aménager, exploiter, faire aménager et faire exploiter toute nouvelle installation de production d'énergie de source renouvelable. Sont ainsi visées :

- les installations hydroélectriques d'une puissance maximale de 8 000 kVA ;
- les installations de valorisation énergétique des déchets ménagers ;
- les installations de cogénération ou de récupération d'énergie provenant d'installations visant l'alimentation d'un réseau de chaleur ;
- les installations utilisant les autres énergies renouvelables.

Les communes et établissements publics de coopération peuvent, en outre, bénéficier de l'obligation d'achat de l'électricité produite par ces infrastructures, incombant à Electricité de France et aux distributeurs non nationalisés, dans les conditions prévues par l'article 10 de la loi du 10 février 2000. La loi du 13 juillet 2005 précitée est intervenue afin de permettre aux communes et établissements publics de coopération de pouvoir revendre, au terme du contrat d'obligation d'achat, à des clients éligibles et à des fournisseurs, l'électricité produite.

Par ailleurs, le législateur est intervenu afin d'étendre cette compétence facultative de production d'électricité de source renouvelable aux départements, régions et établissements publics de coopération intercommunale en adoptant l'article 88 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi « Grenelle 2 ».

➤ Article L. 2224-34 du code général des collectivités territoriales

L'article L. 2224-34 du CGCT a été créé par l'article 17 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, et modifié par les articles 76 et 77 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

Cet article donne compétence facultative aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale ou aux syndicats mixtes pour réaliser ou faire réaliser des actions tendant à maîtriser la demande d'énergies. A titre d'exemples, ce sont les actions permettant d'éviter l'extension des réseaux publics de distribution d'électricité ou encore des aides financières aux consommateurs réalisant des travaux d'isolation. Ces actions peuvent donner lieu à la délivrance de certificats d'économies d'énergie.

En vertu de l'article L. 2224-31 du même code et du décret n° 2013-46 du 14 janvier 2013 relatif aux aides pour l'électrification rurale, certaines de ces actions sont éligibles aux aides à l'électrification rurale.

Par ailleurs, l'article L. 2224-34 dispose dans son dernier alinéa que les communes ou établissements publics de coopération intercommunale de moins de 50 000 habitants peuvent adopter un plan climat-énergie-territoriale.

b) Problèmes posés par la législation actuelle

- Problèmes posés par l'article L. 2224-32 du CGCT

Une même compétence se fondant sur deux dispositions distinctes, l'une issue du CGCT et l'autre de la loi du 12 juillet 2010 précitée (loi « Grenelle 2 »), ne permet pas de garantir une bonne lisibilité et intelligibilité de la norme.

En outre, la rédaction de l'article L. 2224-32 du CGCT, en donnant la compétence de production d'électricité tant aux communes qu'aux établissements publics de coopération, soulève un problème de compétence concurrente qui ne permet pas de garantir la cohérence de l'action publique. Ainsi, sur un même territoire, des projets de réalisation d'installation de production d'électricité peuvent être développés concurremment par plusieurs niveaux collectifs, sans recherche de synergie. Cette situation est fortement préjudiciable à la bonne articulation des projets d'aménagement et est susceptible de générer des coûts importants.

En cas d'opposition entre deux niveaux de collectivités, le droit actuel ne prévoit pas de dispositif d'arbitrage.

- Problèmes posés par l'article L. 2224-34 du CGCT

L'article L. 2224-34 pose un problème de cohérence juridique. En effet, il précise que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale ou les syndicats mixtes, compétents en matière de distribution d'énergies de réseau, disposent de la compétence pour réaliser des actions tendant à maîtriser la demande d'énergies de réseau.

Or, l'article L. 2224-31 dispose que sont compétentes en la matière les autorités organisatrices du réseau public de distribution mentionnées au IV, c'est-à-dire « la commune ou

l'établissement public de coopération auquel elle a transféré cette compétence, ou le département s'il exerce cette compétence à la date de publication de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 ». Seules les autorités organisatrices sont éligibles aux aides à l'électrification rurale en vertu de l'article 1 du décret du 14 janvier 2013 précité.

Par ailleurs, la rédaction de l'article pose un problème de compétence concurrente en habilitant les collectivités territoriales et leurs groupements sans préciser la nécessité d'un transfert de compétence des membres, lorsque celle-ci est exercée par un établissement public de coopération.

2. Objectifs poursuivis

- Les modifications apportées à l'article L. 2224-32 CGCT visent à mettre fin à la compétence concurrente entre les collectivités et leurs groupements en précisant l'obligation d'un transfert de compétence lorsque celle-ci est exercée par un établissement public de coopération.

- Les modifications apportées à l'article L. 2224-34 du CGCT visent à :

- Clarifier des dispositions actuelles en distinguant :
 - d'une part, les actions de maîtrise de demande d'énergie de réseau des consommateurs relevant de la compétence des autorités organisatrices des réseaux de distribution (i.e. les communes ou leurs groupements ou les départements) ;
 - d'autre part, les actions de maîtrise de demande d'énergie en général (comme le financement des travaux d'isolation) relevant de la compétence des collectivités territoriales et leurs groupements.
- Mettre fin à la compétence concurrente entre les collectivités et leurs groupements en précisant l'obligation d'un transfert de compétence lorsque celle-ci est exercée par un établissement public de coopération.

3. Evaluation des impacts

La proposition permet une clarification du droit existant en prévoyant, d'une part, de mettre fin à la compétence concurrente entre les collectivités territoriales et leurs groupements et, d'autre part, de mettre en cohérence les dispositions. Ainsi, une meilleure lisibilité de la norme favorise les gains de coûts.

3.3. Chapitre III : La gestion des milieux aquatiques (articles 16 et 17)

1. Diagnostic

A - Exposé du problème et des enjeux

- Les enjeux de la lutte contre les inondations

Le risque inondation recouvre les risques de submersions marines, de débordements de cours d'eau, de ruissellements, de remontées de nappes, de destruction de digues ou barrages, etc.

Les catastrophes de ces trente dernières années et de ce début de siècle démontrent la vulnérabilité de nombreux points du territoire français au risque inondation, qu'il s'agisse de zones urbaines ou rurales. Les événements à Vaison-la-Romaine en 1992 (47 morts), dans le département de l'Aude en 1999 (36 morts) ou celui du Gard en 2002 (23 morts) ont rappelé la réalité de cette exposition.

La France n'a pas connu de crue exceptionnelle généralisée à un ou plusieurs districts hydrographiques depuis 60 ans. Cependant, les conséquences d'une éventuelle crue centennale seraient vraisemblablement majeures au regard de la vulnérabilité des territoires, ces dernières décennies de « repos hydrologique » ayant coïncidé avec les plus forts développements urbains en zone inondable.

Le risque inondation concernerait environ 19 000 communes⁵ et 17 millions de résidents permanents⁶, soit presque un habitant sur 4. Or la survenance d'une inondation a des répercussions humaines mais aussi économiques et environnementales.

A la suite des deux catastrophes survenues en 2010 dans le Var (25 morts) et sur le littoral Atlantique (Xynthia : 53 morts et 767 personnes évacuées), la Cour des comptes a publié un rapport sur les enseignements de ces inondations faisant état du « *bilan humain dramatique et (du) coût financier fort* » et appelant à des mesures fortes et pérennes afin d'éviter la répétition de tels événements.

La Cour a également procédé au calcul des coûts financiers directs générés par ces événements. D'une part, les dépenses publiques nettes engagées par l'Etat, financées par le contribuable, s'élèvent à 457 M€ pour les inondations Xynthia et 201 M€ pour celles du Var. D'autre part, les indemnités d'assurance, financées par la quasi-totalité des citoyens à travers la prime « catastrophe-naturelle » et les tarifs d'assurance, s'élèvent à 690 M€ pour Xynthia et à 615 M€ pour le département du Var.

La « mission des sociétés d'assurances pour la connaissance et la prévention des risques naturels » (association créée entre la fédération française des sociétés d'assurance et le groupement des entreprises mutuelles d'assurance) a produit une estimation du coût moyen des inondations mettant en exergue l'impact économique de ces événements majeurs. La charge moyenne annuelle des dommages économiques dus aux inondations (dommages assurés et non assurés, pour l'ensemble des phénomènes d'inondation) est estimée entre 1 et 1,4 milliard d'euros par an.

Il est donc pertinent économiquement d'investir dans la politique de prévention des inondations.

Loin d'être des phénomènes exceptionnels et non prévisibles, la submersion marine liée à la tempête Xynthia constitue un événement récurrent. Ainsi, sur le littoral Sud de la Vendée, cinq tempêtes survenues au cours du XXème siècle ont occasionné des submersions marines dans le secteur de La-Faute-sur-Mer et de L'Aiguillon-sur-Mer.

La conjugaison des prévisions relatives au changement climatique se manifestant par l'élévation du niveau de la mer, et à la croissance démographique, en augmentation prévisible de 15 % d'ici 2040 avec une forte concentration en outre-mer et sur les façades littorales (ces

⁵ Rapport d'information au nom de la mission commune d'information sur les inondations qui se sont produites dans le Var, et plus largement, dans le sud-est de la France au mois de novembre 2011, par M. COLLOMBAT

⁶ Evaluation nationale des risques d'inondation 2011 (MEDDE)

dernières pouvant concentrer 40 % de la population en 2040), incite à la plus grande vigilance et milite pour l'amélioration du dispositif de gestion, par le niveau local, des risques inondation.

- L'impact de l'entretien des cours d'eau dans la lutte contre les inondations

Le défaut d'entretien régulier des cours d'eau aggrave les effets des crues. D'une part, un cours d'eau qui n'est pas rétabli dans sa largeur et profondeur naturelles tend à une élévation de la ligne d'eau, d'autre part la rupture de l'embâcle libérant une masse d'eau importante produit un effet de vague.

Au plan national, le linéaire de cours d'eau est évalué à 500 000 km dont environ 275 000 km nécessitant un entretien ou une restauration.

M. COLLOMBAT, sénateur du Var, souligne à cet égard, dans un rapport d'information relatif « *aux inondations dans le Var et plus largement dans le sud-est de la France en novembre 2011* » que l'origine des vagues destructrices et meurtrières, composées d'eau, de boue et d'éléments solides tels que les végétaux et les minéraux, doit être recherchée dans les bouchons cédant sous le poids de l'eau.

Cette logique de gestion quantitative de l'eau, qui s'inscrit dans le cadre de la directive inondation, doit être conciliée avec l'objectif environnemental d'entretien des cours d'eau. En effet, la directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau fixe plusieurs objectifs dont l'atteinte du bon état des eaux (restauration des continuités écologiques avec la libre circulation des sédiments et des espèces aquatiques).

- L'impact de la gestion des ouvrages hydrauliques de protection dans la lutte contre les inondations

Une rupture de digue peut être occasionnée par son mauvais entretien.

Or la Cour des comptes relève un problème de gouvernance issu soit de l'absence soit de la multiplicité de propriétaires et de gestionnaires y compris sur une digue complète ou un ensemble d'ouvrages hydrauliquement cohérent. Ces propriétaires et gestionnaires (particuliers, associations syndicales, syndicats, communes, etc.) sont parfois réticents ou incapables, financièrement et techniquement, d'entretenir les digues.

B - Etat du droit

- Les articles L. 215-2 et L. 215-14 du code de l'environnement

En vertu de l'article L. 215-2 du code de l'environnement, le propriétaire de chacune des deux rives d'un cours d'eau possède la moitié du lit.

L'article L. 215-14 du code de l'environnement exige du propriétaire riverain d'un cours d'eau l'entretien régulier du cours d'eau afin de le maintenir dans son profil d'équilibre, de permettre l'écoulement naturel des eaux et de contribuer à son bon état écologique. Cet entretien consiste notamment à enlever les embâcles, les débris et atterrissements et à élaguer les rives.

- L'article L. 211-7 du code de l'environnement, modifié par le projet de loi

Le I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement donne la possibilité aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux syndicats mixtes d'entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence et visant :

- 1° L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- 2° L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ;
- 3° L'approvisionnement en eau ;
- 4° La maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols ;
- 5° La défense contre les inondations et contre la mer ;
- 6° La lutte contre la pollution ;
- 7° La protection et la conservation des eaux superficielles et souterraines ;
- 8° La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines ;
- 9° Les aménagements hydrauliques concourant à la sécurité civile ;
- 10° L'exploitation, l'entretien et l'aménagement d'ouvrages hydrauliques existants ;
- 11° La mise en place et l'exploitation de dispositifs de surveillance de la ressource en eau et des milieux aquatiques ;
- 12° L'animation et la concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques dans un sous-bassin ou un groupement de sous-bassins, ou dans un système aquifère, correspondant à une unité hydrographique.

L'article L. 211-7 du code de l'environnement permet aux maîtres d'ouvrage d'utiliser les articles L. 151-36 à L. 151-40 du code rural et de la pêche maritime afin de faire déclarer d'intérêt général, par le préfet de département, une opération et intervenir sur les propriétés privées. La procédure est également régie par les articles R. 214-88 à R. 214-103 du code de l'environnement.

En vertu de l'article L. 151-36 du code rural et de la pêche maritime, les maîtres d'ouvrage peuvent faire participer financièrement aux opérations les personnes qui ont rendu les travaux nécessaires ou qui y trouvent intérêt.

- Le titre VI du livre cinquième du code de l'environnement, modifié par le projet de loi

Le chapitre 6 du titre VI du livre cinquième (articles L. 566-1 à L. 566-13), issu de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, porte sur l'évaluation et la gestion des risques d'inondation.

Le II de l'article L. 566-2 du code de l'environnement prévoit que « l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements, par leurs actions communes ou complémentaires, concourent à la gestion des risques d'inondation ».

- Article L. 213-12 du code de l'environnement, modifié par le projet de loi

L'article L. 213-12 du code de l'environnement a été créé par la loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, modifié par la loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (l'article L. 213-10 est devenu à cette occasion l'article L. 213-12) et la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

Il crée et régit les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB), composés des collectivités territoriales intéressées et de leurs groupements, intervenant à l'échelle d'un bassin ou d'un sous-bassin hydrographique. Les EPTB interviennent dans la prévention des inondations et la gestion équilibrée de la ressource en eau ainsi que la préservation et la gestion des zones humides et contribuent à l'élaboration et au suivi du schéma d'aménagement et de gestion des eaux. En outre, en vertu de l'article L. 566-10, les EPTB assurent un rôle de coordination, d'animation, d'information et de conseil pour des actions de réduction de la vulnérabilité aux inondations et visent ainsi à assurer la cohérence des actions des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Cet article détermine les principales règles gouvernant la constitution des EPTB par le préfet coordonnateur de bassin ainsi que les ressources dont ils peuvent bénéficier. Les modalités d'application sont renvoyées à un décret en Conseil d'Etat.

C - Problèmes posés par la législation actuelle

- Problèmes posés par l'article L. 211-7 du code de l'environnement

Si l'entretien des cours d'eaux non domaniaux relève de la compétence des propriétaires riverains, en vertu de l'article L. 214-14 du code de l'environnement, celui-ci n'est que peu voire pas réalisé.

Les collectivités territoriales ont théoriquement deux moyens d'action en substitution. D'une part, en application de l'article L. 215-16 du code de l'environnement, elles peuvent se substituer au propriétaire après une mise en demeure restée infructueuse et émettre à son encontre un titre de perception. En outre, en application de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, elles ont la possibilité de réaliser cet entretien dans le cadre d'une déclaration d'intérêt général et la possibilité de faire participer financièrement les propriétaires.

L'intervention des collectivités territoriales pour l'entretien des cours d'eau, en cas de carence des propriétaires, est cependant loin d'être systématique, aucune catégorie de collectivités territoriales n'étant clairement identifiée. L'exercice de cette compétence facultative est en outre coûteux, ce qui est de nature à dissuader les collectivités territoriales d'intervenir.

La Cour des comptes estime qu' « une réflexion mérite (...) d'être initiée par le gouvernement au sujet des textes régissant les rivières non domaniales, afin d'identifier l'autorité capable d'assurer la responsabilité de l'entretien ».

- Problèmes posés par le chapitre 6 du titre VI du livre cinquième du code de l'environnement

Les ouvrages de prévention des inondations appartiennent et sont gérés par de multiples acteurs (Etat, collectivités territoriales et leurs groupements, associations syndicales de propriétaires, particuliers), parfois pour un unique tronçon.

La Cour des comptes pointe l' « *insuffisance des dispositifs de protection existants* » (digues fluviales et les ouvrages de protection contre la mer). Elle relève un problème de gouvernance issu soit de l'absence soit de la multiplicité de propriétaires et de gestionnaires y compris sur une digue complète ou un ensemble d'ouvrages hydrauliquement cohérent.

La gestion des ouvrages de prévention des inondations souffre d'une insuffisante mise en cohérence des actions des différents acteurs intervenant en la matière et de l'absence de désignation d'un échelon centralisant la gestion d'un tronçon de digues cohérent.

- Problèmes posés par l'article L. 213-12 du code de l'environnement

En l'état du droit, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent transférer à un EPTB, à l'instar de tout syndicat mixte, des compétences relatives à l'entretien de cours d'eau ou à la prévention des inondations. Il convient d'offrir la possibilité aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de déléguer tout ou partie de leur compétence « gestion des milieux aquatiques » afin de conserver la responsabilité de l'exercice de la compétence à leur niveau en lien avec la compétence aménagement de l'espace.

D - Les besoins de financement

- En matière d'entretien des cours d'eau

Au plan national, le linéaire de cours d'eau est évalué à 500 000 km dont environ 275 000 km nécessitant un entretien ou une restauration.

Le coût d'entretien courant est estimé entre 2000 et 3000 euros/km, pour un entretien à réaliser tous les 3 à 5 ans. Sur cette base, les coûts d'entretien représenteraient au total environ 200 à 250 millions d'euros par an pour la seule métropole, les DOM n'étant pas concernés en raison du statut domanial des cours d'eau.

Un cours d'eau mal ou pas entretenu pendant des années peut exiger sa restauration, opération plus lourde et plus onéreuse. Ces travaux de restauration sont évalués à 290 millions d'euros par an. Les Xèmes programmes des agences de l'eau prévoient 1,381 milliards d'euros sur 6 ans (2013-2018) pour le financement de telles opérations, soit environ 230 millions d'euros par an. Un financement complémentaire de l'ordre de 60 millions d'euros par an est donc nécessaire.

Le besoin de financement des missions d'entretien et de restauration des cours d'eau, déduction faite du financement assuré par les agences de l'eau pour les opérations de restauration, s'élève à un montant compris entre 250 et 300 millions d'euros par an.

- En matière de gestion des ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations

Le linéaire de digues sur lequel les collectivités territoriales doivent intervenir, en raison des enjeux humains et des risques que ces digues présentent, est d'environ 3000 km.

Les coûts d'exploitation, comprenant la surveillance et les réparations courantes, représenteraient environ 60 millions d'euros par an pour les 3000 km de digues.

Les coûts d'investissement s'élèveraient à 240 millions d'euros par an en moyenne. Applicable jusqu'en 2016, le plan submersion rapide prévoit des subventions pour un montant annuel de 40 millions d'euros, chaque subvention couvrant au maximum 40% de la dépense.

Au total, le besoin de financement annuel serait le suivant :

- des dépenses courantes d'un montant de 60 millions d'euros par an,
- des dépenses d'investissement d'un montant de 200 millions d'euros jusqu'en 2016 puis de 240 millions d'euros au-delà de 2016.

2. Objectifs poursuivis

L'identification d'une compétence communale de « gestion des milieux aquatiques », composée de quatre missions visées à l'article L. 211-7 du code de l'environnement (aménagement d'un bassin ou d'un sous-bassin, l'entretien et la restauration des cours d'eau, la défense contre les inondations et la protection des zones humides) doit permettre d'identifier un maître d'ouvrage clair et prioritaire pour l'exercice de ces missions.

L'attribution de la compétence, à titre obligatoire, aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre permet d'assurer un lien avec leur compétence en matière d'aménagement de l'espace, sujet connexe à la prévention des inondations. Le développement urbain et économique constitue en effet l'un des principaux facteurs aggravants en raison de l'augmentation de la vulnérabilité. De plus, les aménagements (activités, réseaux d'infrastructures) modifient les conditions d'écoulement du fait de l'imperméabilisation des surfaces et du ruissellement provoqué, tout en diminuant les champs d'expansion des crues.

Pour dépasser la logique administrative des intercommunalités, celles-ci ont la possibilité de transférer tout ou partie de leur compétence à un syndicat mixte chargé de l'entretien de cours d'eau ou, à une échelle plus élevée, à un établissement public territorial de bassin (EPTB).

Concernant les EPTB, un mécanisme de délégation de compétence est créé entre groupements de collectivités territoriales, permettant aux EPCI de conserver, le cas échéant, la responsabilité de l'exercice de la compétence « gestion des milieux aquatiques ». Les EPTB disposent en effet de la taille critique eu égard à la complexité technique et à la lourdeur financière des opérations relatives à la prévention des inondations.

Pour améliorer la cohérence des actions menées par les différents acteurs dans le domaine de la prévention des inondations et favoriser l'émergence d'un gestionnaire unique des ouvrages de prévention des inondations pour un territoire donné, le texte procède à plusieurs modifications du titre VI du livre cinquième du code de l'environnement par :

- l'extension aux digues des règles visant à prévenir l'endommagement des réseaux sensibles souterrains (gaz, électricité, etc.) à l'occasion de travaux de tiers, tels que les travaux publics (I et IV de l'article L. 554-1 et 1^{er} alinéa de l'article L. 562-8-1) ;

- le renvoi à un décret en Conseil d'Etat le soin de préciser les modalités d'information de l'Etat par une collectivité territoriale sur la mise en œuvre des actions visant à prévenir les inondations (3^{ème} alinéa de l'article L. 562-8-1) ;
- la mise à disposition gratuite des digues appartenant à des personnes publiques au profit de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent en matière de lutte contre les inondations (I de l'article L. 566-12-1) ;
- la mise à disposition des ouvrages « mixtes » (ouvrages qui n'ont pas pour vocation la prévention des inondations mais qui s'avèrent, eu égard à leur localisation et à leurs caractéristiques, de nature à y contribuer) appartenant à des personnes publiques au profit de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, sauf si la mise à disposition n'est pas compatible avec la fonctionnalité de l'ouvrage. Le préfet de département peut être amené à arbitrer en cas de désaccord entre le gestionnaire de l'ouvrage et la commune compétente (II de l'article L. 566-12-1) ;
- la possibilité pour la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre d'instituer des servitudes sur les propriétés privées afin d'assurer la gestion des digues privées et d'établir des aménagements complémentaires à ces ouvrages (article L. 566-12-2) ;

Enfin, l'article 36 bis consacre deux mesures transitoires. D'une part, en vue d'assurer une continuité dans les actions menées en matière d'entretien des cours d'eau et de lutte contre les inondations jusqu'à l'exercice effectif de la compétence communale de « gestion des milieux aquatiques », il est prévu de maintenir la possibilité d'intervention de toute personne morale de droit public jusqu'au transfert de la compétence « gestion des milieux aquatiques » aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et au plus tard au 1^{er} janvier 2016. D'autre part, il est prévu que l'Etat maintienne la gestion des ouvrages dont il est gestionnaire à la date d'entrée en vigueur de la loi, pour le compte de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, pendant une durée de 10 ans. Une convention détermine l'étendue du concours de l'Etat et les moyens matériels et humains qui y sont consacrés.

- Objectifs des modifications proposées pour l'article L. 211-7 du code de l'environnement par le projet de loi :

- Clarifier les acteurs compétents pour intervenir dans le cadre de l'article L. 211-7, en citant les établissements publics territoriaux de bassin ;
- Favoriser l'exercice des missions liées à l'entretien des cours d'eau et à lutte contre les inondations, en identifiant un acteur responsable, prioritaire, par la création d'une compétence communale de « gestion des milieux aquatiques » ;
- Maintenir la possibilité d'intervention des autres collectivités territoriales et de leurs groupements.
 - Objectifs poursuivis par la modification des articles L. 5214-16 (communautés de communes), L. 5214-23-1 (communautés de communes à dotation bonifiée), L. 5215-1 (communautés urbaines), L. 5216-5 (communauté d'agglomération) :
- Confier l'exercice de la compétence « gestion des milieux aquatiques » aux structures intercommunales ;

- Assurer un lien avec la compétence « aménagement de l'espace » des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, sujet connexe à la prévention des inondations.

- Objectif poursuivi par la modification de l'article L. 562-8-1 et par la création des articles L. 566-12-1 à L. 566-12-3 par le projet de loi :

Favoriser une gestion uniforme des ouvrages de prévention des inondations sur un périmètre cohérent

- Objectifs des modifications proposées pour l'article L. 213-12 par le projet de loi :

- Instaurer un mécanisme de délégation de compétence pour maintenir la responsabilité de l'exercice de la compétence « gestion des milieux aquatiques » au niveau des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ;

- Organiser l'exercice de la compétence des EPTB par la création du programme d'aménagement d'intérêt commun.

3. Evaluation des impacts

Les incidences du dispositif envisagé sont les suivantes :

- Impacts des modifications de l'article L. 211-7 du code de l'environnement et des articles L.5214-16 (communautés de communes), L. 5214-23-1 (communautés de communes à dotation bonifiée), L. 5215-1 (communautés urbaines), L. 5216-5 (communauté d'agglomération) du CGCT :

Effets négatifs :	Effets positifs :
<i>suppression</i> ou modification de la forme juridique des structures existantes (syndicats de rivière).	faciliter l'exercice effectif et cohérent de ces missions afin de lutter contre les inondations et de contribuer au maintien ou à la restauration du bon état des eaux.

- Impacts de la modification de l'article L. 562-8-1 et de la création des articles L. 566-12-1 à L. 566-12-3 du code de l'environnement

Effets négatifs :	Effets positifs :
	harmoniser la gestion des ouvrages de prévention des inondations.

- Impacts des modifications de l'article L. 213-12 du code de l'environnement

Effets négatifs :	Effets positifs :
modification probable de la forme juridique des EPTB existants constitués sous la forme d'institutions interdépartementales.	<ul style="list-style-type: none"> - possibilité de maintien de la responsabilité de l'exercice de la compétence au niveau des EPCI (délégation de compétence) ; - création d'EPTB de taille critique.

Titre III : LA DEMOCRATIE LOCALE ET LA TRANSPARENCE DE L'ACTION LOCALE (articles 18 à 29 inclus)

4.1. Chapitre I er : LA TRANSPARENCE ET LA RESPONSABILITE FINANCIERES (articles 18 à 22 inclus)

4.1.1. Section 1 : Transparence financière et qualité des comptes

1. Diagnostic

Afin de mieux satisfaire l'attente légitime des citoyens et compte tenu de la part importante que les collectivités territoriales prennent à la dépense publique, leur transparence financière doit être renforcée. En la matière, des améliorations significatives apparaissent particulièrement nécessaires dans deux domaines : le suivi des suites données aux observations des chambres régionales des comptes et la présentation des orientations budgétaires.

Au contraire de ce qui prévaut pour le suivi des observations de la Cour des comptes, le suivi des observations des chambres régionales des comptes ne fait l'objet d'aucune publication. Le rapport public annuel de la Cour des comptes comporte depuis 1998 un volet consacré aux suites données, par les responsables publics concernés, aux observations et recommandations que la Cour leur a adressées les années précédentes. En outre, l'article L. 143-10-1 du code des juridictions financières prévoit que les destinataires des observations de la Cour des comptes ont l'obligation de lui fournir des comptes rendus sur la base desquels est établie la présentation des suites données aux observations insérée au rapport public annuel.

Le débat d'orientation budgétaire, qui précède chaque année le vote du budget, revêt un caractère obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants, les EPCI, les départements et les régions. S'il a été instauré par la loi, son contenu est toutefois encadré par la seule jurisprudence administrative. En effet, aucune règle législative ou réglementaire ne définit précisément le contenu du débat d'orientation budgétaire, les modalités selon lesquelles il doit être introduit, les informations qui doivent préalablement être communiquées aux membres de l'assemblée délibérante ou les conditions dans lesquelles il en est rendu compte. Il résulte de cette absence de formalisation du débat d'orientation budgétaire que les pratiques des collectivités territoriales et des EPCI sont très divergentes.

En outre, compte tenu des enjeux qui s'attachent à la gestion de la dette publique locale, il convient, ainsi que la Cour des comptes l'a souligné dans ses rapports publics annuels 2009, 2010 et 2011, d'accroître en la matière le rôle et l'information des assemblées délibérantes. Des efforts de transparence ont été récemment décidés et mis en œuvre, comme la Cour l'a souligné dans son rapport de juillet 2011 sur la gestion de la dette publique locale : la réglementation budgétaire et comptable applicable au secteur public local prévoit qu'une typologie des emprunts suivant leur degré de risque est communiquée aux organes délibérants. En outre, conformément à l'avis du Conseil de normalisation des comptes publics du 8 juillet 2011, les obligations incombant aux collectivités territoriales concernant les informations comptables relatives à la dette ont été sensiblement renforcées. De plus, la circulaire du 25 juin 2010 recommande la tenue d'un débat annuel sur la dette. La Cour des comptes considère toutefois que ce rapport annuel sur la dette « *indispensable pour inciter à*

la définition d'une stratégie de la dette et assurer une diffusion de l'information à l'assemblée délibérante » ne doit pas être facultatif.

Par ailleurs, dans le contexte de renforcement continu des exigences de transparence des comptes publics et d'amélioration de la gestion publique, disposer de comptes fiables est, pour les collectivités territoriales et leurs partenaires, à la fois une nécessité et un atout.

Si les comptables publics tiennent la comptabilité des collectivités territoriales, leurs écritures sont la résultante de décisions prises par les ordonnateurs qui détiennent le pouvoir de gestion. La qualité comptable n'est donc pas l'affaire des seuls comptables publics.

Or, il n'existe en France aucun dispositif obligatoire de contrôle légal et de vérification des comptes des collectivités et établissements publics locaux, à la différence de la situation qui prévaut dans la plupart des grands pays de l'Union européenne (Grande-Bretagne, Pays-Bas, Danemark, Grèce, Allemagne, Italie, Suède, Espagne). En Belgique, il n'existe pas non plus d'obligation de certification des comptes des collectivités.

Il importe toutefois de souligner que dans tous les autres pays de l'Union européenne, le nombre des collectivités et établissements publics locaux est bien plus faible qu'en France (98 municipalités et 5 régions par exemple au Danemark).

On distingue deux grands dispositifs de contrôle légal des comptes dans ces pays : soit les collectivités publiques locales ont l'obligation de faire certifier leurs comptes par des cabinets d'audit externe (Pays-Bas, Danemark, par exemple pour toutes les collectivités publiques, au dessus d'un seuil de 1,5 M€ de recettes en Grèce), soit cette mission de certification des états comptables et financier est réalisée totalement ou partiellement par des institutions publiques (Allemagne, Italie, Espagne). En Grande-Bretagne, les comptes des collectivités publiques font l'objet d'une certification supervisée par l'Audit Commission et réalisée soit par des équipes propres de cette institution publique, soit par des cabinets d'audit privés engagés par l'Audit Commission.

Au regard du très grand nombre d'organismes potentiellement concernés, des contraintes et des coûts qui s'attachent à tout dispositif de certification des comptes, obéissant aux normes internationales d'audit, il ne semblerait pas fondé, quelles que soient l'origine et les modalités de financement des travaux liés à la certification, de l'envisager *a priori* pour tous les organismes publics locaux.

En effet, si la loi n°2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités institue une obligation de certification de leurs comptes, pour les universités, au fur et à mesure qu'elles adopteront les compétences élargies définies par la loi, ce dispositif de certification légale ne concerne qu'un peu plus de 80 universités publiques.

De la même façon, si la loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relatif aux patients, à la santé et aux territoires retient la certification des comptes des établissements publics de santé par des commissaires aux comptes et par la Cour des comptes, il prévoit que les établissements concernés par cette obligation légale seront définis par décret et donc qu'une partie seulement des 1 100 établissements publics de santé seront soumis à cette obligation. Au demeurant, la loi dispose que cette obligation de certification s'appliquera au plus tard aux comptes du premier exercice qui commencera quatre ans à compter de la publication de la loi.

Dès lors que la LOLF et la LOLFSS ont instauré une certification des comptes de l'Etat et du régime général de la sécurité sociale et que l'article 47-2 de la Constitution pose le principe de régularité, de sincérité et de fidélité pour l'ensemble des comptes publics, il semble nécessaire de préciser dans le code des juridictions financières le rôle des juridictions financières en matière de qualité des comptes locaux.

2. Objectifs poursuivis

S'agissant du suivi des suites données aux observations des chambres régionales des comptes, l'objectif poursuivi par le projet de loi consiste à instaurer, au plan local, un dispositif comparable à celui qui est prévu, au plan national, pour les observations de la Cour des comptes.

Il s'agit de permettre aux assemblées délibérantes et aux citoyens de mieux mesurer les effets des interventions des chambres régionales des comptes et aux juridictions financières d'améliorer la qualité des recommandations qu'elles tirent de leurs travaux.

Concernant la présentation des orientations budgétaires de la collectivité, il est proposé, afin d'améliorer l'information des assemblées délibérantes et des citoyens ainsi que la lisibilité de l'action publique locale, que le contenu du débat d'orientation budgétaire soit plus précisément défini et porte notamment sur la gestion de la dette et l'évolution des dépenses, que, dans les grandes collectivités, ce débat soit obligatoirement introduit par un rapport de l'exécutif et que ce rapport fasse l'objet de mesures de publicité.

Il s'agit en particulier de rendre obligatoire, dans le cadre du débat d'orientation budgétaire, un débat annuel sur la dette introduit par un rapport de l'exécutif présentant les résultats de la stratégie de gestion de la dette et de la trésorerie du dernier exercice clos ainsi que la stratégie à venir et les caractéristiques des emprunts et instruments financiers souscrits.

En ce qui concerne la qualité des comptes publics locaux, le projet de loi propose de retenir un dispositif d'expérimentation du contrôle légal et de la vérification des comptes de grandes collectivités territoriales (dont les produits de fonctionnement excèdent 200 millions d'euros) qui se porteraient volontaires.

Cette expérimentation légale de dispositifs destinés à assurer, conformément aux exigences de l'article 47-2 de la Constitution, la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes serait mise en place sous la coordination de la Cour, en liaison avec les directeurs départementaux et régionaux des finances publiques, les préfets et les collectivités concernées.

3. Evaluation des impacts

Les nouvelles obligations concernant le suivi des observations des chambres régionales des comptes s'appliqueront à toutes les entités publiques locales ainsi qu'aux sociétés d'économie mixte, associations et autres personnes morales de droit privé soumises à leur contrôle.

Ce sont ainsi les observations des quelques six cents rapports d'observations définitives publiés chaque année par les chambres régionales des comptes qui devront faire l'objet d'un compte rendu par les organismes contrôlés et d'un suivi par les chambres régionales des

comptes. A titre de comparaison, il peut être relevé que la Cour des comptes a assuré en 2012 le suivi de 1 213 recommandations formulées en 2009, 2010 et 2011.

Dans toutes les collectivités et EPCI comptant 3 500 habitants ou plus, le débat d'orientation budgétaire devra, à compter du 1^{er} août 2014, être introduit par un rapport de l'exécutif portant non seulement sur les orientations générales du budget et les engagements pluriannuels envisagés mais également sur la gestion de la dette. Ce rapport devra, en outre, faire l'objet d'une publication. Cette nouvelle obligation concernera 2 934 communes, 2 167 EPCI, 101 départements et 26 régions. Cette mesure permettra aux élus et aux citoyens de disposer d'informations financières comparables.

L'expérimentation de la certification des comptes publics locaux, proposée par le projet de loi, portera sur les comptes de grandes collectivités, sur la base du volontariat. Cette phase d'expérimentation d'une durée de cinq ans permettra de mettre en œuvre et de comparer différentes modalités de certification des comptes et de retenir le système le plus adapté. Le délai de trois ans qui précèdera la mise en œuvre de l'expérimentation permettra de désigner les collectivités retenues et de déterminer le cadre réglementaire des opérations de certification.

4. Mise en œuvre

La mise en œuvre des mesures proposées en matière de transparence financière et de qualité des comptes nécessite l'élaboration d'un décret en Conseil d'Etat pour fixer les modalités de présentation devant le haut conseil des territoires des rapports relatifs à la situation financière des collectivités territoriales ainsi que celles de l'expérimentation de la certification des comptes publics locaux.

En outre, un décret devra fixer le contenu et les modalités de publication du rapport d'orientations budgétaires.

4.1.2. Section 2 : Responsabilité financière

4.1.2.1. L'action récursoire de l'Etat à l'encontre des collectivités territoriales pour leurs manquements au droit européen

1. Diagnostic

En vertu du droit européen, tout manquement à ce droit donne lieu à la condamnation des Etats membres et non de leurs collectivités locales lorsqu'elles en sont à l'origine, l'Union européenne ne connaissant que les Etats membres sans tenir compte de la répartition interne des compétences de ces derniers.

Cette situation apparaît préjudiciable au bon exercice des compétences et à la transparence de l'action des différentes collectivités publiques vis-à-vis des citoyens, et ce quelle que soit la collectivité concernée.

Dans l'état actuel du droit, aucun dispositif législatif ou réglementaire spécifique n'a été mis en place pour permettre à l'Etat d'impliquer financièrement les collectivités territoriales pour les manquements dans les domaines qui relèvent de leurs compétences.

1-1 Les risques contentieux auxquels la France est soumise devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)

L'article 260, paragraphe 2, du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) expose les Etats membres à deux types de sanction.

La condamnation peut résider en une somme forfaitaire (dont le minimum est de 10 millions d'euros pour la France) et/ou à des astreintes journalières (qui peuvent aller de quelques dizaines à quelques centaines de milliers d'euros par jour).

A noter que la somme forfaitaire peut se cumuler avec l'astreinte (CJCE 12 juillet 2005, Commission/France, C-304/02, affaire dite des « poissons sous tailles »).

Les recours intentés ou susceptibles de l'être contre la France, recensés ci-après, montrent que les sanctions précitées peuvent résulter de manquements imputables à des collectivités territoriales.

a) Absence d'arrêts en manquement sur manquement concernant les collectivités territoriales en France

Depuis que la procédure du recours en manquement sur manquement existe (depuis le traité de Maastricht), et au 1^{er} octobre 2012, dix arrêts en manquement sur manquement ont été rendus au titre de l'article 260 paragraphe 2, TFUE : cinq contre la Grèce, trois contre la France, un contre l'Espagne et un contre le Portugal.

A titre indicatif, ces trois arrêts sont les suivants :

- le 12 juillet 2005, dans l'affaire dite des « poissons sous taille », qui a prononcé à la fois une amende forfaitaire de 20 millions d'euros et une astreinte semestrielle de 57,8 millions (liquidée une seule fois) ;
- le 14 mars 2006, pour transposition non conforme de la directive relative à la responsabilité civile du fait des produits défectueux, la France a payé au total une somme de 759 600 euros ;
- enfin, le 9 décembre 2008, pour transposition tardive de la directive relative à la dissémination volontaire d'OGM, la France a été condamnée au paiement d'une somme forfaitaire de 10 millions d'euros.

Aucun arrêt en manquement sur manquement ne condamne donc la France pour violation du droit de l'Union par une collectivité territoriale. Pour mémoire, la Cour a pu condamner des Etats pour manquement sur manquement imputable à des collectivités infra étatiques. C'est ainsi que dans un arrêt du 18 juillet 2007 (« Commission contre Allemagne », C-503/04) la Cour a jugé que, en n'ayant pas pris, à la date à laquelle a expiré le délai imparti dans l'avis motivé émis par la Commission des Communautés européennes en vertu de l'article 228 CE, les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt du 10 avril 2003, « Commission contre Allemagne » (C-20/01 et C-28/01), concernant la conclusion d'un contrat pour l'élimination des déchets de la ville de Brunswick, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu dudit article. Aucune somme n'a été mise à la charge de l'Allemagne car il avait été mis fin au manquement persistant en cours d'instance.

Pour autant, l'Allemagne aurait pu être condamnée à verser une amende ou une somme forfaitaire pour un manquement persistant du fait d'une collectivité infra étatique. C'est d'autant plus vrai que la Commission indique, depuis 2007, qu'elle ne se désistera plus de sa

demande de condamnation d'un Etat à une somme forfaitaire lorsque la mise en conformité intervient en cours d'instance de la procédure en manquement sur manquement.

b) Procédures en manquement impliquant une entité infra-étatique

Les principales affaires en manquement concernant les collectivités territoriales et qui ont donné lieu à une condamnation de l'Etat ont trait au droit de l'environnement et notamment à la gestion de l'eau et des déchets.

En voici quelques exemples :

- Arrêt C-147/07, 31 janvier 2008, « Commission contre France » : Directives 80/778/CEE et 98/83/CE – Qualité des eaux destinées à la consommation humaine – Concentration maximale en nitrates et en pesticides – Application incorrecte.

Entités impliquées : Régions Pays de Loire et Poitou Charente.

- Arrêt C-16/98, 5 octobre 2000, « Commission contre France » : Directive 93/38/CEE – Marchés publics dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications -Travaux d'électrification et d'éclairage public dans le département de la Vendée – Notion d'ouvrage.

Entité impliquée : Département Vendée.

- Affaire C-106/07, 6 décembre 2007, « Commission contre France » : Infraction 2005/2013 - Mise en œuvre de la directive 2000/59/CE - Installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison.

Ports impliqués : Dunkerque, Le Havre, Marseille, Nantes/Saint-Nazaire, Rouen, La Rochelle, Port-La-Nouvelle, Calais, Bastia, Concarneau, Boulogne, Sète, Nice/Villefranche et Marina Antibes.

- Affaire C-449/03, 10 mars 2005, « Commission des Communautés européennes contre France » : Décharge de Saint-Laurent du Maroni (Guyane) recours en manquement : non transposition de la directive 75/442/CEE relative aux déchets telle que modifiée par la directive 91/156/CEE.

Entité impliquée : Commune Saint-Laurent du Maroni.

- Affaire C-423/05, 29 mars 2007, « Commission des Communautés européennes contre République française » : Gestion des déchets - Directives 75/442/CEE et 1999/31/CE - Décharges illégales ou incontrôlées.

Entité impliquée : Etat et collectivités.

- Affaire C-280/02, 23 septembre 2004, « Commission des Communautés européennes contre République française » : Directive 91/271/CEE - Traitement des eaux urbaines résiduaires - Article 5, paragraphes 1 et 2, et annexe II - Défaut d'identification des zones sensibles - Notion d'eutrophisation' – Défaut de mise en œuvre d'un traitement plus rigoureux des rejets dans des zones sensibles.

Entité impliquée : Etat et collectivités.

c) Précontentieux en cours

33 affaires donnent actuellement lieu à des échanges avec la Commission européenne.

1-2 Le dispositif prévu par le projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique

Le projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique transférant de nouvelles compétences aux collectivités territoriales et à leurs groupements, il est apparu que ces transferts devaient être accompagnés non seulement des moyens humains et financiers nécessaires mais encore de la responsabilité qu'entraîne normalement l'exercice de toute compétence.

La présente disposition insère donc dans le CGCT un nouvel article L. 1511-1-3 qui prévoit que les collectivités territoriales et leurs groupements supporteront les conséquences financières des arrêts de la CJUE condamnant la France, en vertu de l'article 260 du TFUE, pour manquement à ses obligations communautaires dès lors que ce manquement leur est, en tout ou partie, imputable, et que les charges correspondantes constitueront pour ceux-ci des dépenses obligatoires au sens de l'article L. 1612-15 du CGCT.

Un tel dispositif n'apparaît pas de nature à porter atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales ou à tout autre principe de valeur constitutionnelle au regard de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel. Ce dernier a en effet jugé, dans une décision n° 2004-503-DC du 12 août 2004, que les dispositions de l'article 44 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales - lesquelles organisaient le transfert, au profit des régions, de la fonction d'autorité de gestion des fonds européens et de la responsabilité financière qui l'accompagnait - n'étaient pas contraires à la Constitution.

Afin de préserver les droits des collectivités et groupements concernés et d'éviter la condamnation de la France, l'Etat devra les informer, pour autant qu'ils soient identifiables dès le début de la procédure, de l'ouverture de cette dernière à l'encontre de l'Etat et ils seront invités à présenter leurs observations afin de permettre à l'Etat de répondre.

A l'issue de la procédure, que les collectivités territoriales et leurs groupements aient été identifiés ab initio ou non, l'Etat déterminera la répartition des sommes dues entre ces derniers au regard de leurs responsabilités respectives. Ils disposeront alors d'un délai d'un mois pour faire valoir leurs observations.

En cas d'accord des intéressés, l'Etat fixera la répartition des sommes dues par décret. Dans le cas contraire, la question sera portée devant une commission, composée à parts égales de membres du Conseil d'Etat et de magistrats de la Cour des Comptes, qui donnera un avis à l'Etat avant qu'il ne fixe la répartition des sommes dues.

Le décret d'application en Conseil d'Etat précisera la composition, la présidence et les modalités de fonctionnement de cette commission.

Si la dépense en cause n'a pas été inscrite au budget de la collectivité concernée ou l'a été pour un montant insuffisant, il appartiendra au représentant de l'Etat de saisir la chambre régionale des comptes afin qu'elle se prononce sur le caractère obligatoire de la dépense et vérifie si des crédits suffisants sont prévus au budget pour le paiement de cette dépense, conformément aux dispositions de l'article L. 1612-15 du CGCT.

Après mise en demeure de régulariser le budget restée infructueuse, la chambre régionale des comptes demandera au représentant de l'Etat d'inscrire cette dépense au budget et proposera, s'il y a lieu, la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives destinées à couvrir la dépense obligatoire.

Il reviendra alors au préfet de procéder à l'inscription d'office de la dépense en réglant et rendant exécutoire le budget rectifié en conséquence.

2. Objectifs poursuivis

Ce texte a pour objet de responsabiliser les collectivités territoriales dans l'application du droit communautaire et, conséquemment, d'éviter le prononcé de condamnations en manquement contre la France ou, à défaut, d'en obtenir le remboursement par les collectivités concernées.

Il s'inscrit dans le prolongement de l'actuel article L. 1511-1-1 du CGCT relatif à la récupération des aides d'Etat illégales et du futur article L. 1511-1-2 (article 4 du projet de loi) relatif à la gestion des fonds européens, en visant toutes les autres hypothèses de violation du droit communautaire.

Le mécanisme envisagé trouve sa source dans le rapport du Conseil d'Etat "Collectivités territoriales et obligations communautaires" en date du 23 octobre 2003. Le principe en a été repris par la Cour des Comptes dans ses rapports annuels de 2007 et 2008.

L'idée de faire assumer la sanction par les collectivités « fautives » avait été formulée devant le comité interministériel pour l'Europe du 6 février 2006 par la ministre chargée de l'environnement (Rapport n° 332 F. KELLER session ordinaire 2006/2007).

Ces initiatives ont trouvé leur prolongement dans les travaux d'un groupe de travail, réuni les 28 mars et 11 juillet 2008 sous la présidence de M. BIANCARELLI, conseiller d'Etat, et qui a rassemblé des représentants du SGAE, du ministère en charge de l'économie et des finances, du ministère de la justice et du ministère de l'intérieur. Celui-ci a élaboré la rédaction d'un projet d'article législatif destiné à être intégré dans le CGCT après l'article L. 1511-1-1 et visant, précisément, à permettre à l'Etat d'impliquer les collectivités territoriales en cas de manquement aux normes de l'Union européenne qui leur serait en tout ou en partie imputable.

Un dispositif comparable existe déjà dans d'autres Etats européens, notamment en Autriche où l'Etat fédéral peut exercer une action récursoire contre l'ensemble des Länder en cas de condamnation au paiement d'une astreinte, et en Belgique où l'Etat fédéral peut répercuter sur la communauté ou la région défailillante les frais résultant du non-respect par celle-ci d'une obligation internationale.

Cependant la situation n'est pas comparable pour tous les Etats à structure fédérale. Ainsi en Allemagne, pour ce qui concerne les corrections nationales (autres que celles liées au Pacte de stabilité et de croissance), en cas d'amendes (CJUE par exemple), la charge est répartie en fonction des compétences et des responsabilités. Dans un cas particulier où plusieurs Länder sont concernés par une correction, la charge est répartie de la façon suivante : 15% pour le niveau fédéral ; 35% pour l'ensemble des Länder selon une clé de répartition fixée (Königssteiner Schlüssel); 50% pour les Länder concernés.

3. Etude des options

D'autres actions peuvent être entreprises en vue de limiter les violations du droit communautaire commises par les collectivités territoriales.

Parmi celles-ci figure, au premier chef, le contrôle de légalité exercé sur les actes de ces collectivités par le représentant de l'Etat en vertu de l'article 72 de la Constitution. Aussi, les matières dans lesquelles les risques de violation du droit communautaire sont les plus nombreux (aides aux entreprises, marchés publics, délégations de service public, environnement) ont-elles été érigées en objectifs prioritaires de ce contrôle. Cependant, tant le nombre très important d'actes transmis aux préfets en application de l'article L. 2131-2 du CGCT (plus de 5 millions chaque année) que les hypothèses où le manquement se traduit par une carence, et donc une absence d'acte soumis à l'obligation de transmission, rendent impossible un contrôle exhaustif de la légalité de l'action des collectivités territoriales à ce stade.

Un renforcement de l'action des secrétariats généraux à l'action régionale sur l'application du droit communautaire par les collectivités territoriales peut également être envisagé, et des consignes devraient être données en ce sens aux préfets concernés par le Gouvernement.

S'inspirant d'exemples étrangers (Autriche, Pays-Bas), il pourrait également être envisagé d'instaurer un pouvoir de substitution vis-à-vis des collectivités locales en cas de manquement constaté à une disposition de droit communautaire.

Cette solution reviendrait à étendre le pouvoir de substitution d'action dont dispose déjà le préfet dans un certain nombre de domaines (police, aménagement urbain, logement, accueil et habitat des gens du voyage) mais qui interfèrent assez peu avec le droit communautaire. Cependant, outre le fait qu'elle serait de nature à limiter l'autonomie effective des collectivités territoriales, une telle mesure s'avérerait très délicate à mettre en œuvre dans les hypothèses où la mise en conformité avec le droit communautaire suppose la prise de décision impliquant un choix ou un arbitrage, situations dans lesquelles les préfets seraient le plus souvent moins bien placés que les collectivités défailtantes. De plus, si l'exercice par le préfet d'un pouvoir de substitution se conçoit aisément en matière de police administrative, il serait beaucoup plus délicat à mettre en œuvre en matière d'exercice d'une compétence qui suppose la gestion de moyens sur la durée. Suivant en cela le rapport du Conseil d'Etat précité, le Gouvernement a décidé de ne pas retenir cette option.

Faire supporter par les collectivités défailtantes la charge financière résultant de leurs manquements au droit communautaire apparaît donc comme la principale mesure permettant d'assurer, de manière certaine, la responsabilisation des collectivités territoriales.

Le dispositif envisagé ne retient que les hypothèses où la France a fait l'objet d'une condamnation par la CJUE à la suite d'un recours en manquement sur le fondement de l'article 260 du TFUE, la Commission ne disposant pas, en principe, d'un pouvoir direct de sanction à l'encontre des Etats défailtants dans l'application du droit communautaire.

4. Evaluation des impacts

Cf supra I Diagnostic / 1-1 Les risques contentieux auxquels la France est soumise devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)

5. Consultations obligatoires

Les associations d'élus ont été consultées de manière générale sur le contenu du projet de loi.

6. Mise en œuvre

Une phase d'instruction s'avérera nécessaire afin de déterminer le degré de responsabilité des collectivités territoriales et des établissements publics concernés ainsi que les sommes dues par ces collectivités et groupements.

Cette phase d'instruction pourra se fonder sur les études menées avant que ne soient rendues les décisions de la CJUE.

En effet, préalablement aux décisions rendues sur le fondement de l'article 260 du TFUE, les départements ministériels impliqués par les politiques publiques dans lesquelles ont été constatées les manquements sont systématiquement réunis, sous la présidence d'un conseiller au cabinet du Premier ministre, en présence du SGG et du SGAE, afin de procéder à un examen précis de chaque litige et à un chiffrage, une répartition et une actualisation des montants des amendes et astreintes susceptibles d'être prononcées à l'encontre de l'État en cas de persistance des manquements. Interviennent à ces réunions les services déconcentrés de l'État qui ont en charge la mise en œuvre de ces politiques publiques et sont en contact avec les collectivités et groupements concernés.

Par exemple, en matière d'eau résiduelle urbaines (ERU), des réunions avec les préfets, les directions régionales de l'environnement et les chefs des services de police de l'eau des départements concernés par des agglomérations tardant à se mettre en conformité ont lieu, de façon régulière, sous l'égide du directeur de cabinet du ministre chargé de l'environnement. Ces réunions permettent de faire un point précis de la situation des agglomérations. En tant que de besoin, se tiennent des réunions interministérielles animées par le cabinet du Premier ministre avec les préfets des départements comportant des agglomérations en retard dans leur mise en conformité aux normes européennes.

L'imputation à chacune des collectivités en cas de condamnation pécuniaire peut, par conséquent, se fonder sur l'ensemble de ces travaux qui résultent d'échanges approfondis successifs entre :

- le SGAE et la Commission européenne ;
- le SGG, le SGAE et les ministères concernés dans le cadre de réunions relatives à l'avancement des travaux de mise en conformité ;
- le SGAE, le ministère en charge de l'environnement et le ministère de l'intérieur dans le cadre d'un comité de pilotage ERU placé sous l'égide du SGAE ;
- les services déconcentrés, les chefs de projet ERU et les maîtres d'ouvrages dans le cadre de réunions de suivi, de "modification" présidées par les préfets.

Les propositions de répartition des sommes dues ainsi que les décisions arrêtant ces répartitions prendront la forme d'un décret.

4.1.2.2. Sur les dispositions budgétaires

Dans son rapport public annuel de 2009, la Cour des comptes a souligné, à travers l'exemple d'une commune du Gard, les limites de l'efficacité des procédures préventives de rétablissement de l'équilibre budgétaire prévues par les articles L. 1612-5 et L. 1612-14 du CGCT.

Lorsqu'une procédure de rétablissement de l'équilibre (art. L. 1612-5 du CGCT) ou de résorption du déficit (art. L. 1612-14 du CGCT) a été engagée et que la chambre régionale des comptes (CRC) a constaté l'absence ou l'insuffisance des mesures de redressement prises par la collectivité, le budget est réglé et rendu exécutoire par le préfet, sur proposition de la Chambre régionale des comptes.

S'agissant des dépenses à inscrire au budget de la collectivité, le représentant de l'Etat dispose de marges d'action significatives puisqu'il n'est pas tenu de suivre les propositions formulées par la CRC à condition, s'il s'en écarte, d'assortir sa décision d'une motivation explicite et qu'il dispose des mêmes pouvoirs que l'autorité budgétaire locale, l'arrêté par lequel il règle le budget constituant une décision budgétaire modificative.

Toutefois, dès que le budget a été réglé et rendu exécutoire, le préfet perd toute marge d'action au profit de l'assemblée délibérante qui retrouve ses pouvoirs budgétaires. L'organe délibérant a alors la faculté d'adopter par décision budgétaire modificative des mesures contraires aux prescriptions de l'arrêté préfectoral.

Telle est précisément l'attitude adoptée de façon systématique par le conseil municipal de la commune concernée pendant de nombreuses années et jusqu'au début de l'année 2011. C'est ainsi qu'en 2009 et 2010, la municipalité s'est délibérément écartée de la plupart des recommandations proposées par la CRC et suivies par le préfet, notamment en ce qui concerne les taux de la fiscalité. La commune, dès qu'elle avait recouvré ses pouvoirs budgétaires, a en effet changé plusieurs fois, par des décisions modificatives successives, les budgets arrêtés par le préfet, en aggravant leur déséquilibre.

Pour éviter de telles difficultés, le projet de loi propose l'introduction dans le CGCT d'un article L. 1612-10-1 qui contraint l'organe délibérant à respecter les équilibres budgétaires arrêtés par le préfet, section par section, pour l'ensemble du budget.

4.2. Chapitre II : LE FONCTIONNEMENT DES ASSEMBLEES LOCALES ET LA PARTICIPATION DES CITOYENS (articles 23 à 29 inclus)

4.2.1. Section 1 : Les commissions composées de conseillers municipaux, les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux et l'exercice des mandats locaux (articles 23 à 26 inclus)

L'article L. 2121-22 du CGCT prévoit la possibilité pour les conseils municipaux de créer en leur sein des commissions destinées à améliorer le fonctionnement du conseil municipal dans le cadre de la préparation de ses délibérations. Ces commissions ont un rôle d'étude, par l'examen préparatoire des affaires et questions, et peuvent émettre des avis simples et formuler des propositions.

Cependant, en l'état actuel de la législation, d'une part, la création puis la convocation de telles commissions restent à l'appréciation de l'organe délibérant de chaque commune.

D'autre part, dans le droit local spécial prévalant des départements de La Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, issu des dispositions de l'article L. 2514-8 du code, si des commissions, dites spéciales, peuvent être créées, l'expression de la pluralité n'est en revanche pas garantie puisque la loi ne prévoit pas l'obligation du respect de la représentation proportionnelle dans leur composition.

Or, le contexte actuel de tension des finances locales a accentué le besoin de rationalisation des budgets locaux et d'assainissement de la gestion publique, objectifs qui ne peuvent être atteints sans une transparence accrue autour de la préparation et du vote des budgets locaux et plus généralement de la prise de toute décision impliquant les finances locales.

C'est la raison pour laquelle le présent projet de loi rend obligatoire la création et la convocation avant toute décision d'ordre budgétaire d'une commission des finances dans toutes les communes de plus de 50 000 habitants et aligne le droit local sur le droit commun s'agissant des modalités de représentation dans ces commissions, ainsi que dans les commissions d'appel d'offres et les bureaux d'adjudications. L'objectif de ces mesures est de permettre une meilleure appréhension par les membres des conseils municipaux des conséquences des décisions engagées. Cet éclairage préalable systématiquement apporté, et de manière pluraliste, est un gage supplémentaire de sincérité des comptes et permettra d'accroître la transparence financière à l'égard des citoyens. Une telle mesure ne peut que renforcer l'exercice de la démocratie locale.

La mesure concerne 120 collectivités.

Ces dispositions ont par ailleurs été complétées par la possibilité offerte au président du Conseil régional de demander au Conseil économique, social et environnemental régional d'évaluer les politiques publiques auxquelles la région participe.

Le projet prévoit par ailleurs, à son article 26, d'impliquer le conseil municipal, dans le cadre d'un vote à bulletins secrets, dans les conséquences à tirer du retrait par le maire des délégations confiées à un adjoint.

4.2.2 Section 2 : Les conseils de développement (article 27)

1. Diagnostic

Deux types de conseils de développement ont été créés par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Le premier, rural, à destination des pays a été abrogé par la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. L'autre urbain et réservé aux agglomérations de plus de cinquante mille habitants organisée autour d'une ou plusieurs villes centres de plus de quinze mille habitants, est toujours en vigueur.

L'achèvement de la carte intercommunale appelle des mesures tendant à développer les synergies entre les acteurs institutionnels les représentants de la société civile.

Selon une étude de la Coordination nationale des conseils de développement réalisée en 2009⁷, pratiquement toutes les communautés urbaines ont installé un conseil de développement. Il existe plus d'une centaine de conseils de développement de communautés d'agglomérations.

Plus de 300 Pays ont été créés ; il existe donc potentiellement à ce jour plus de 300 conseils de développement (conseils de Pays) en milieu rural. Par ailleurs, une trentaine de conseils de développement sont communs au territoire d'une agglomération et d'un Pays (sur les 72 comprenant une agglomération ou une communauté urbaine).

La création des conseils de développement s'est parfois limitée à l'élaboration de la charte (de Pays ou d'agglomération). Pour autant, 83 % des Pays ont un conseil de développement actif.

2. Objectifs poursuivis

La législation actuelle réservait ce dispositif éprouvé aux aires urbaines comptant au moins 50 000 habitants. Le gouvernement souhaite que le bénéfice de ces conseils de développement, instances de concertation et de décision efficaces et qui ont fait leurs preuves dans les territoires urbains où ils ont été créés, soit étendu à l'ensemble des aires urbaines pour promouvoir la participation des citoyens et des acteurs socio-économiques à la démocratie locale.

3. Evaluation des impacts

La création des conseils de développement est fondée sur une décision volontaire des acteurs institutionnels intéressés. Selon l'étude précitée, la majorité des conseils (85 %) est appuyée par une équipe d'ingénierie. Si 36 % des Conseils disposent en moyenne de 1 à 2 équivalents temps plein (ETP), l'appui technique dans 40 % des Conseils ne correspond qu'à un demi-poste. Ces salariés sont majoritairement employés par l'EPCI ou le Pays. Un certain nombre de conseils bénéficie du concours d'agences de développement et d'urbanisme ; quelques Conseils sont portés par les Comités de Bassin d'emploi.

⁷ Les Conseils de développement dix ans après leur création : la société civile en mouvement

En termes de moyens financiers, 30 % des Conseils disposent d'un budget de 10 à 50 000 €, 37 % moins de 10 000 €. Un quart des Conseils enquêtés ne dispose d'aucun budget propre (hors masse salariale).

Près de la moitié des Conseils de Communauté d'agglomération dispose d'un budget compris entre 20 000 et 50 000 € ; les Conseils de Communautés urbaines disposent globalement de plus de moyens (jusqu'à 150 000 €). Généralement les Conseils de Pays ne disposent pas d'un budget spécifique. Quand il existe (pour le fonctionnement), il est souvent inférieur à 9 000 €.

4.2.3. Section 3 : Le droit de pétition (article 28)

1. Diagnostic

La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a inscrit à l'article 72-1 de la Constitution la participation des électeurs à la vie publique locale.

Aux termes de l'article 72-1, « *la loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence* ».

Ainsi, le Constituant a voulu, lorsque la pétition tend à faire inscrire une question à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale, que la loi fixe au préalable les conditions dans lesquelles une telle procédure peut être menée.

A la suite de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, l'article 122 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a ainsi inséré dans le CGCT un article L.1112-16 qui prévoit qu'un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales d'une commune et, dans les autres collectivités territoriales, un dixième des électeurs, peuvent demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée, un électeur ne pouvant signer qu'une seule demande par an.

2. Objectifs poursuivis

Il s'agit de proposer de nouvelles mesures visant à assouplir les conditions de demandes d'inscription à l'ordre du jour, afin de renforcer cette procédure de démocratie directe et participative. L'assouplissement des conditions d'exercice du droit de pétition permet en particulier de restaurer un lien direct entre les citoyens et leurs représentants locaux propre maintenir une participation active des citoyens à la démocratie locale en dehors des renouvellements des organes délibérants et renforcer leur intérêt pour les affaires locales.

3. Etude des options

Concernant la suite que la collectivité donnera à la pétition, deux options ont été envisagées :

- transformer la possibilité accordée par la loi aux élus de donner suite ou non à la demande des électeurs par une obligation de le faire ;
- informer l'assemblée délibérante par un rapport, après un « filtrage » de recevabilité ;

La première option avait déjà été envisagée lors de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. En effet, le Gouvernement avait proposé une formule qui contraignait l'exécutif à inscrire une question à l'ordre du jour. Or, en première lecture au Sénat, un amendement a été adopté supprimant cette obligation et a ainsi substitué aux termes « *obtenir l'inscription à l'ordre du jour* » les termes « *demander l'inscription à l'ordre du jour*. Devant l'Assemblée Nationale, les amendements visant à rétablir la rédaction initiale ont été rejetés. Il ressortait donc des débats parlementaires que la rédaction du 1^{er} alinéa de l'article 72-1 de la Constitution, tel qu'adopté par le Parlement réuni en Congrès, permet aux électeurs de demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante d'une question relevant des compétences de cette assemblée, l'exécutif demeurant libre de l'inscrire ou non⁸. Cette option ne pouvait donc pas être retenue.

S'agissant de l'obligation de rapport à l'assemblée délibérante, elle existe déjà en Polynésie Française et le Conseil Constitutionnel l'a, expressément, validée⁹. Il en est de même à Saint-Pierre-et-Miquelon¹⁰, à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy¹¹ et il en était ainsi à Mayotte jusqu'à la départementalisation¹². L'instance chargée du contrôle de recevabilité est, selon la collectivité, l'exécutif ou une émanation de l'organe délibérant¹³. Le Conseil Constitutionnel, en se prononçant sur la loi organique¹⁴ qui a introduit ces dispositions dans ces quatre collectivités (Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Mayotte) n'a fait aucune observation à leur sujet. L'obligation de rapport paraît donc pouvoir être étendue au droit commun.

L'objet du droit de pétition est actuellement limité à des demandes d'organisation d'une consultation locale. Il est proposé de l'étendre à toute affaire de la compétence de l'assemblée délibérante, à l'exemple du régime déjà existant dans les collectivités d'outre-mer.

Enfin, pour faciliter l'exercice de ce droit de pétition, le présent article 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. Le nombre d'électeurs est ainsi porté pour les communes de moins de 3 500 habitants à un dixième au lieu de un cinquième et pour les communes de 3 500 habitants et plus et les autres collectivités territoriales à un vingtième au lieu de un dixième.

⁸ Les travaux parlementaires ne laissent pas de doute sur l'intention du législateur constitutionnel. L'auteur de l'amendement, M. René GARREC, rapporteur de la commission des lois du Sénat, dit explicitement qu'il veut "*s'opposer à l'automatisme de l'inscription à l'ordre du jour*". En séance, les adversaires de l'amendement signalent qu'il "*vide de son contenu le projet du Gouvernement*". Certains observent que le droit de pétition, ainsi restreint, n'a pas besoin de texte (Mme Nicole BORVO: "*on croirait que le droit de pétition n'existe pas en France!*"). A l'Assemblée Nationale, le rapport de M. Pascal CLEMENT pour la commission des lois indique que l'amendement du Sénat a pour conséquence "*le caractère facultatif de l'inscription à l'ordre du jour*". En séance, le Garde des Sceaux confirme: "*Le Gouvernement avait proposé une formule qui contraignait l'exécutif à inscrire une question à l'ordre du jour. Le Sénat a souhaité que la pétition se contente d'exprimer un souhait*." Deux amendements du groupe socialiste, tendant à rétablir le mot "obtenir", ont été repoussés. Seul M. MYARD a indiqué que le Sénat avait institué un droit à l'inscription; pour ce motif, il a proposé la suppression de l'alinéa. M. CLEMENT a répondu "*Le Sénat a fait l'inverse*." ; l'amendement n'a pas été adopté.

⁹ Article 158 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie Française ; décision 2004-490 DC du 12 février 2004.

¹⁰ Article L.O. 6441-1 du CGCT.

¹¹ Respectivement : articles L.O. 6331-1 et L. O. 6231-1

¹² Ancien article L.O. 6141-1 du CGCT, abrogé par la loi organique du 7 décembre 2010.

¹³ À Saint-Pierre-et-Miquelon : le conseil exécutif ; à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy : le président du conseil territorial ; à Mayotte : la commission permanente.

¹⁴ Loi organique du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

Afin de ne pas complexifier la procédure de mise en œuvre du droit de pétition, aucune restriction n'est apportée quant au nombre de pétitions pouvant être signées, par an, par électeur, pour demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante d'un projet de délibération.

4. Evaluation des impacts

Le nombre de pétitions signées ne fait pas l'objet de recensement au niveau national. Néanmoins, il faut rappeler que l'assouplissement des conditions de demande d'inscription à l'ordre du jour d'un projet de délibération ou de l'organisation d'une consultation n'a pas d'impact sur le budget de l'Etat ni sur celui des collectivités territoriales.

4.2.4. Section 4 : Accès aux données publiques (« open data ») - (article 29)

L'accès aux données publiques est actuellement régi par les dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 qui prévoit un droit d'accès de toute personne aux documents administratifs. La définition de ces documents donne lieu à une interprétation extensive (documents élaborés ou détenus par l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées de la gestion d'un service public, quel que soit le support utilisé pour la saisie, le stockage ou la transmission des informations qui en composent le contenu).

Cette même loi fixe les conditions de réutilisation des informations publiques figurant dans les documents administratifs. Elle exige notamment que ces informations ne soient pas altérées, que leur sens ne soit pas dénaturé et que leurs sources et la date de leur dernière mise à jour soient mentionnées. Elle prévoit également que leur réutilisation peut donner lieu au versement de redevances.

Une circulaire du Premier ministre en date du 26 mai 2011 relative à la création du portail unique des informations publiques de l'Etat « data.gouv.fr » par la mission « Etalab » et l'application des dispositions régissant le droit de réutilisation des informations publiques a posé les principes d'ouverture et de partage des données publiques, impliquant notamment le droit pour tout citoyen de pouvoir réutiliser librement et gratuitement les données publiques et un encadrement strict des redevances de réutilisation de ces données.

Ces principes ont été réaffirmés par le Gouvernement qui souhaite les étendre aux collectivités territoriales, aux délégués de service public, à la sphère sociale et aux autorités administratives indépendantes.

Le projet de loi vise à permettre aux usagers d'accéder plus aisément, grâce à leur mise en ligne, aux données économiques, sociales, démographiques et territoriales dont disposent sous format électronique les collectivités territoriales et leurs groupements, et de réutiliser gratuitement lesdites données. Sont notamment visés les rapports accompagnant les documents budgétaires (budget primitif, compte administratif) ou servant de base aux débats sur les orientations budgétaires.

L'objectif de cet article est non seulement de permettre une plus grande diffusion de l'information publique concernant le fonctionnement des collectivités territoriales au profit des citoyens, conformément au principe posé par l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, et de renforcer ainsi la confiance placée par le public

dans les élus locaux, mais encore de simplifier l'accès des administrés à l'information, d'améliorer le fonctionnement des administrations qui sont parmi les premières utilisatrices des données publiques, de faciliter le développement économique et notamment la création de services innovants à partir de la réutilisation de telles données, de contribuer au rayonnement et à l'attractivité économique des collectivités territoriales.

Cette disposition s'inscrit dans le prolongement de l'article 17 de la loi n° 78-753 (dans sa version issue de l'ordonnance n°2005-650 du 6 juin 2005) du 17 juillet 1978 qui dispose que « Les administrations qui produisent ou détiennent des informations publiques tiennent à la disposition des usagers un répertoire des principaux documents dans lesquels ces informations figurent. »

La disposition nouvelle va plus loin puisqu'au-delà de la mise à disposition du répertoire elle prévoit la mise à disposition des informations locales.

Elle représente une simplification pour les citoyens puisqu'elle leur permet d'accéder directement à ces données. Elle constitue également une simplification pour les collectivités dans la mesure où celles-ci ne sont plus tenues de répondre aux demandes des administrés concernant ces données conformément à l'article 2 alinéa 2 de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 qui dispose que le droit à communication ne s'exerce plus lorsque les documents font l'objet d'une diffusion publique.

Il convient cependant d'examiner cette mesure nouvelle au regard de la typologie des communes, 31 762 communes soit 86,6 % des communes comptent moins de 2 000 habitants et représentent 24,6 % de la population. Moins de 1 % des communes comptent plus de 20 000 habitants.

Il n'est pas douteux que la plupart des communes de plus de 2 000 habitants disposent de données économiques, sociales, démographiques et territoriales au format électronique et qu'elles pourront aisément les mettre à disposition du public sur leur site internet ou sur le portail national data.gouv.fr. En revanche, un effort particulier et progressif devra être consenti par les autres communes dans lesquelles, pour certaines, la totalité des données n'a pas encore été dématérialisée.

Il semble que le seuil le plus adapté susceptible d'être retenu pour l'imposition de cette norme aux communes - l'indicatif "tiennent à la disposition des usagers" ayant un caractère impératif - soit le seuil de droit commun de 3.500 habitants tel qu'il résulte des dispositions du C.G.C.T. Ainsi, entre bien d'autres prescriptions qui s'imposent au-delà de ce seuil et non en deçà, et pour s'en tenir à un domaine très voisin, il est possible de citer les dispositions relatives à la publication dans le recueil des actes administratifs des arrêtés municipaux à caractère réglementaire (L. 2122-29 du C.G.C.T.) et des délibérations à caractère réglementaire (L. 2121-24 du même code).

Toutefois, le bénéfice attendu de cette mesure sur le court et le moyen terme l'emporte sur les éventuelles contraintes ou coûts supplémentaires liés à l'introduction de la dématérialisation des données et à leur mise à disposition du public.

L'évaluation financière d'une telle mesure est cependant incertaine, compte tenu de la grande diversité des situations des collectivités territoriales en la matière. Une traduction financière ne pourrait, dès lors, présenter qu'un caractère approximatif qui lui ôterait toute crédibilité.

5. Titre IV : LE RENFORCEMENT DE L'INTEGRATION COMMUNAUTAIRE (articles 30 à 39 inclus)

5.1. Le renforcement des structures intercommunales

1. Diagnostic

Au premier janvier 2013, un regard général sur la France métropolitaine permet de voir que la couverture intercommunale du territoire était pratiquement achevée (Voir carte en annexe).

L'année 2012 et les six premiers mois de l'année 2013 ont été et vont être consacrés à la finalisation du processus d'achèvement et de rationalisation de la carte intercommunale.

D'ores-et-déjà, au début de l'année 2013 d'un point de vue quantitatif, le processus est bien avancé puisque l'effectif des EPCI à fiscalité propre a diminué de 125 en solde net par rapport à 2012. Le nombre de communautés de communes passe ainsi de 2 358 au 1^{er} janvier 2012 à 2 223 au 1^{er} janvier 2013, soit une réduction nette de 135 communautés. A l'opposé, les communautés d'agglomération (CA) voient leur nombre augmenter sur cette période : 11 CA supplémentaires en solde net. A noter qu'un des 5 syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) existants en 2012 s'est transformé en CA : le SAN de Marne la Vallée -Val Maubuée situé en Seine-et-Marne.

Répartition des EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2013

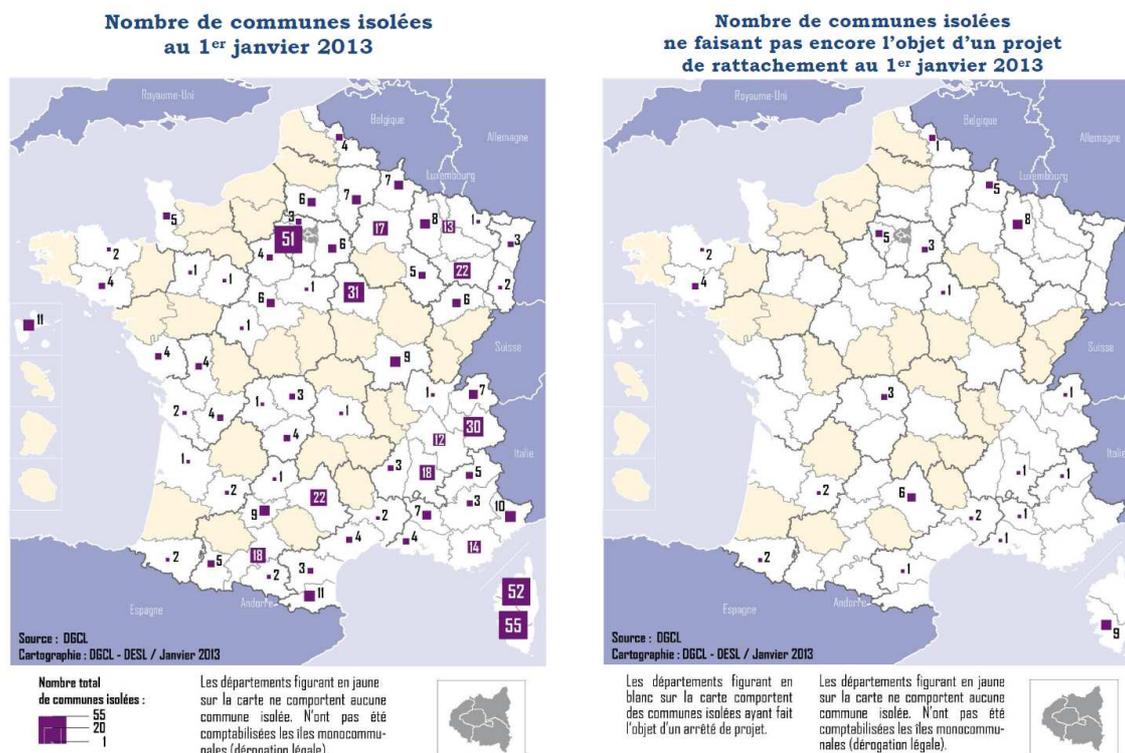
Catégorie d'EPCI à fiscalité propre	Nombre d'EPCI à fiscalité propre	Total des communes regroupées	Population totale (en millions d'habitants)
Métropole	1	46	0,54
CU	15	434	7,24
CA	213	4 118	25,54
SAN	4	23	0,25
CC	2 223	31 428	27,32
Total	2 456	36 049	60,89

Source : DGCL

Champ : France

En ce qui concerne les communes isolées, en l'espace d'un an, leur nombre a considérablement diminué (55,4 %). Au 1^{er} janvier 2013, on recense 614 communes isolées dont 51 n'ont pas l'obligation légale d'adhérer à une communauté. Elles concentrent un total de 2,9 millions d'habitants. Seules 59 des 614 communes isolées (hors départements de la petite couronne parisienne et îles mono-communales) ne font, pour le moment, l'objet d'aucun projet de rattachement. Elles représentent moins de 5 % des communes isolées au 1^{er} janvier 2012 et 10 % des communes isolées au 1^{er} janvier 2013. Les petites et très petites communes représentent la grande majorité des communes isolées. Sur les 614, 65 % ont une

population inférieure à 1 000 habitants et une sur deux compte moins de 500 habitants au 1^{er} janvier 2013.



Après cette recomposition de la carte intercommunale, en phase d'achèvement, se pose la question de l'optimisation du fonctionnement des EPCI à fiscalité propre. Avec des périmètres maintenant mieux adaptés aux réalités des territoires et aux besoins des populations, ils doivent évoluer dorénavant dans deux directions complémentaires :

- un approfondissement de leurs champs de compétences dans un souci d'efficacité et au service du développement des territoires,
- une rationalisation du fonctionnement de leurs services en lien avec ceux de leurs communes membres.

2. Objectifs poursuivis

Dans une situation budgétaire difficile, le développement des compétences intercommunales et la mutualisation des services sont indispensables pour aider les communes et leurs groupements à maîtriser les frais de structure. La Cour des comptes observe dans son rapport de juillet 2012 sur la situation et les perspectives des finances publiques¹⁵ :

« Globalement, en effet, la progression des dépenses de fonctionnement ne se ralentit guère. Ces dépenses, on l'a vu, sont réparties à la hausse en 2011 pour les communes et se sont maintenues à un niveau élevé pour les groupements. A cet égard, il ne paraît pas encore possible d'anticiper de gains significatifs de l'effort de mutualisation des services à l'échelle des intercommunalités, tel qu'il a été rendu possible par les instruments mis en place par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010. »

¹⁵ Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, juillet 2012, page 92.

Dans ce contexte, il est nécessaire de rationaliser les interventions au sein du bloc communal pour maîtriser la dépense sans affaiblir les services publics locaux offerts aux citoyens grâce aux synergies mises en œuvre. Cette démarche renforcera l'efficacité de l'action publique en tirant tout le parti possible des nouveaux périmètres.

Quantitativement, les EPCI exercent déjà un nombre important de *compétences* :

Nombre moyen de compétences

Toutes catégories d'EPCI à fiscalité propre confondues

Catégorie d'EPCI à fiscalité propre	Nombre moyen de compétences
<i>Métropole</i>	36
<i>CU</i>	35
<i>CA</i>	31
<i>CC à fiscalité professionnelle bonifiée</i>	20
<i>CC à fiscalité professionnelle simple</i>	14
<i>CC à fiscalité additionnelle</i>	16
<i>SAN</i>	14
Total	19

Source : ASPIC-BANATIC au 1^{er} janvier 2012

Cette évolution est particulièrement nette pour les compétences d'assainissement qui sont des compétences lourdes nécessitant la mise en œuvre de moyens importants hors de portée financière et technique de la majorité des communes.

% EPCI à fiscalité propre exerçant la compétence Assainissement (collectif et non collectif) ou Réalisation d'aire d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage ou Autres actions environnementales

Toutes catégories d'EPCI à fiscalité propre confondues

Catégorie d'EPCI à fiscalité propre	Assainissement (collectif et non collectif)	Réalisation d'aire d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage	Autres actions environnementales
<i>Métropole</i>	100,0%	0,0%	100,0%
<i>CU</i>	100,0%	46,7%	73,3%
<i>CA</i>	73,3%	50,0%	76,7%
<i>CC à fiscalité professionnelle bonifiée</i>	60,4%	27,1%	76,8%
<i>CC à fiscalité professionnelle simple</i>	40,7%	4,7%	75,6%
<i>CC à fiscalité additionnelle</i>	57,1%	9,8%	69,7%
<i>SAN</i>	80,0%	40,0%	20,0%
Total	59,4%	20,0%	73,2%

Source : ASPIC-BANATIC au 1^{er} janvier 2012

Ainsi pour accompagner l'intégration intercommunale, un certain nombre de compétences nouvelles tant obligatoires qu'optionnelles doivent être ajoutées dans les dispositions législatives relatives aux compétences des communautés de communes, communautés d'agglomération et communautés urbaines.

S'agissant des compétences obligatoires, les communautés de communes et les communautés d'agglomération prendront obligatoirement les compétences de promotion du tourisme qui sont mieux exercées à l'échelle d'un territoire présenté comme un espace culturel et social cohérent. Cette même approche qui est la résultante de la mise en œuvre de la rationalisation de la carte intercommunale selon la notion de « bassin de vie » conduit à confier aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération l'exercice obligatoire de la compétence « aménagement, entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage ». Compte tenu du niveau important d'engagement des EPCI dans des compétences à caractère environnemental, la gestion des milieux aquatiques et l'assainissement collectif et non collectif sont également confiés aux EPCI de façon obligatoire.

S'agissant du nombre de compétences optionnelles pour les communautés de communes, le projet de loi augmente le nombre de compétences à transférer, pour le porter de un parmi six à trois parmi sept. Les compétences optionnelles de création et gestion d'espaces mutualisés de service à la population et en matière de politique de la ville (développement urbain, développement local et d'insertion économique et sociale et dispositifs locaux de prévention de la délinquance) sont ajoutées et remplacent la compétence désormais obligatoire de l'assainissement. En ce qui concerne la politique de la ville, il convient souligner cependant que la compétence est définie, comme celle actuellement détenue par les communautés d'agglomération, comme « les dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ». Par conséquent, même si les dispositifs contractuels deviennent de la compétence de la communauté, les communes demeurent compétentes pour conduire des opérations relevant de la politique de la ville si elles n'ont pas transféré à la communauté la compétence dont relèvent les opérations dont il s'agit.

La procédure de définition de l'intérêt communautaire pour les communautés de communes est modifiée pour la rendre plus simple. Désormais comme dans les communautés urbaines et les communautés d'agglomération, ce sera le conseil de la communauté de communes, à la majorité des deux tiers de ses membres, qui définira l'intérêt communautaire des compétences.

De plus, la diminution des domaines soumis à l'intérêt communautaire permet d'accroître encore l'intégration des intercommunalités. Ainsi, les politiques de développement économique, de la ville, de voirie et de stationnement des CA ne sont plus affectées par la définition d'un intérêt communautaire.

Pour augmenter les synergies et permettre des économies d'échelle, les services qui ont été autorisés à rester au sein des communes en raison d'un transfert seulement partiel de la compétence vers les intercommunalités à fiscalité propre devront être transférés obligatoirement vers celles-ci dans les deux ans suivant l'adoption du premier schéma de mutualisation des services.

3. Etude des options

Le choix des compétences communales à transférer au niveau intercommunal s'explique par la volonté d'éviter une concurrence inutile entre des territoires proches pour ce qui concerne la compétence offices de tourisme.

Des synergies permettant des économies d'échelles sont attendues pour l'investissement et le fonctionnement pour ce qui concerne la gestion des milieux aquatiques, l'assainissement collectif et non collectif et l'aménagement et l'entretien des aires d'accueil des gens du voyage.

La suppression de la nécessité de définir un intérêt communautaire pour de nombreuses compétences des communautés d'agglomération et communautés urbaines va accroître l'intégration de ces communautés.

Globalement, le choix a été fait de ne pas provoquer un transfert massif de compétence vers les intercommunalités mais plutôt d'accompagner une démarche volontaire de celles-ci en matière de progression de leur intégration.

4. Evaluation des impacts

La plupart des adjonctions de compétences accompagneront une évolution que beaucoup d'intercommunalités ont déjà entamée, puisque certaines compétences optionnelles sont déjà largement exercées par les EPCI à fiscalité propre (cf. tableaux supra). Ainsi, au 1^{er} janvier 2012, la compétence assainissement (collectif et non collectif) a été prise par les 15 communautés urbaines existantes, 148 sur les 202 communautés d'agglomération existantes et 1366 communautés de communes sur les 2358 existantes.

Les mutualisations de services permettront au bloc communal de concourir dans la durée à l'objectif de redressement des finances publiques.

5. Mise en œuvre

Ces articles ne nécessitent pas de décret d'application.

Le projet de loi donne un délai expirant au 1^{er} janvier 2016 aux communautés de communes et communautés d'agglomération existantes pour modifier leurs statuts, afin de se mettre en conformité avec ces nouvelles dispositions. A l'expiration de ce délai, les intercommunalités devront exercer l'intégralité des compétences prévues, obligatoires et optionnelles et le ou les préfets concernés procèderont d'office aux modifications des statuts.

5.2. Sur la maîtrise de l'urbanisme

1. Diagnostic

Le plan local d'urbanisme (PLU) est un document d'urbanisme qui, à l'échelle d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), établit un projet global d'urbanisme et d'aménagement et fixe en conséquence les règles générales d'utilisation du sol

sur le territoire considéré. Il se compose d'un projet d'aménagement et de développement durables (PADD), document non opposable explicitant une certaine vision pour le territoire. Par ailleurs, des orientations d'aménagement opposables encadrent les actions et opérations d'aménagement sur des secteurs particuliers du territoire communal à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager. Il comporte également un règlement et des documents graphiques ainsi que des annexes.

En application de l'article L.123-6 du code de l'urbanisme, les PLU sont élaborés par un EPCI lorsque celui-ci est doté de la compétence en matière de PLU. Lorsque ce n'est pas le cas, la commune reste chargée de l'élaboration du PLU.

En l'état actuel des textes, seules les métropoles (L.5217-4 du CGCT) et les communautés urbaines (CU) (L. 5215-20 CGCT) ont de plein droit, en lieu et place des communes, la compétence "plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu".

Concernant les communautés d'agglomération (CA) et les communautés de communes (CC), le transfert de la compétence PLU reste facultatif (L. 5211-17 CGCT), étant précisé que, quelle que soit l'hypothèse, le PLU devra couvrir l'intégralité du territoire de l'établissement (art. L. 123-1, al. 2 du code de l'urbanisme).

Il convient de rappeler que, même si l'EPCI n'est pas compétent en matière de PLU, la commune qui élabore son PLU doit le faire « en concertation » avec l'EPCI à fiscalité propre dont elle est membre (art. L. 123-6, al. 2 du code de l'urbanisme).

Par ailleurs, le transfert de la compétence en matière de PLU à un EPCI ne retire pas toute capacité d'intervention des communes membres. En premier lieu, la compétence doit être exercée « en concertation » avec les communes concernées (art. L. 123-6, al. 1^{er} du code de l'urbanisme). En deuxième lieu, le débat portant sur les orientations générales du PADD du PLU, tant lors de son élaboration que de sa révision, doit avoir lieu au sein de l'organe délibérant de l'EPCI ainsi que dans les différents conseils municipaux des communes couvertes par le projet de plan (art. L. 123-9, al. 3 du code de l'urbanisme). Une commune membre d'un EPCI a ainsi la faculté de faire valoir au moment de l'élaboration du PLU intercommunal les enjeux propres à son territoire.

De plus, le PLU intercommunal peut comporter des périmètres diversifiés qui nécessitent une adaptation du plan à ces spécificités. L'article L. 123-1-1-1 du code de l'urbanisme précise en effet que « Lorsqu'il est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale compétent, le plan local d'urbanisme peut comporter des plans de secteur qui couvrent chacun l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale et qui précisent les orientations d'aménagement et de programmation ainsi que le règlement spécifiques à ce secteur ». Ce plan de secteur permet de tenir compte des spécificités propres au territoire communal.

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite « Grenelle 2 » a permis un renforcement du PLU intercommunal puisque celui-ci doit, lorsqu'ils existent, tenir lieu de programme local de l'habitat (PLH) et de plan de déplacements urbains (PDU). Le PLU intercommunal devient ainsi l'instrument privilégié de la mise en cohérence des politiques publiques territoriales.

L'exercice de la compétence communautaire se traduit obligatoirement par l'élaboration d'un seul et unique PLU à l'échelle de l'EPCI et par la conduite d'une seule procédure. Comme pour les PLU communaux, ce principe supporte deux exceptions :

- les territoires couverts par un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) sont soumis à aux règles spécifiques de ce plan de protection, qui se substituent au PLU ;
- la possibilité d'un PLU partiel dans le cas particulier des stations touristiques de montagne.

A la date du 1er janvier 2012, le nombre total de communes dotées d'un PLU approuvé s'élevait à 14 174 (dont 1 353 PLU en révision et 4 588 POS mis en révision pour passer en PLU), représentant une surface de 275 395 km² et une population de près de 54 millions d'habitants. Le nombre de communes ayant prescrit l'élaboration d'un PLU était de 2 663 à la même date.

A cette même date, on ne compte que 73 PLU intercommunaux comportant en moyenne 10 communes et environ 4,4 millions d'habitants¹⁶.

En termes de compétence,¹⁷ la situation des EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2013 est la suivante :

- 1 métropole (Nice) est dotée de la compétence PLU ;
- 15 CU sont dotées de cette compétence (compétence obligatoire). Dans les faits, 13 communautés exercent cette compétence ;
- sur les 213 CA existantes, 50 sont dotées de la compétence (soit 23,5%) ;
- sur les 2 223 CC existantes, 325 sont dotées de la compétence (soit 14,6%),

2 .Objectifs poursuivis

Le PLU étant un outil essentiel d'aménagement de l'espace, les problématiques s'y rattachant doivent être, dans un souci de cohérence, réglées au niveau du bassin de vie. Les réflexions intervenues dans le cadre du Grenelle de l'environnement ont confirmé cette nécessité.

Il est donc proposé d'étendre le dispositif prévu pour les CU et les métropoles, aujourd'hui compétentes de plein droit en matière de plan local d'urbanisme, aux autres structures de coopération intercommunale que sont les CA et les CC.

Cela aura pour conséquence la généralisation du nombre de PLU intercommunaux favorisant ainsi une gestion économe et une réflexion des enjeux du territoire au niveau de l'intercommunalité. En effet, le PLU intercommunal constitue un document de planification privilégié pour répondre aux objectifs du développement durable. Il s'appuie sur une réflexion d'ensemble permettant de mettre en perspective les différents enjeux du territoire, à travers l'intégration des politiques locales de l'urbanisme, de l'habitat et des transports (si la CC est également AOTU).

Afin de concilier les intérêts des CC et des CA existantes avec l'application du nouveau dispositif, il est prévu un délai de mise en œuvre, le transfert de compétence n'intervenant que six mois après la publication de la présente loi.

¹⁶ Source : Ministère du logement et de l'égalité des territoires/ DGALN/DHUP

¹⁷ Source : Ministère de l'intérieur/DGCL/Banatic

En outre, afin de favoriser la transition entre les deux niveaux d'exercice de la compétence PLU, les communes ayant engagé une procédure d'élaboration, de révision, de modification ou de mise en compatibilité d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu avant l'entrée en vigueur de la présente loi, peuvent rester compétentes jusqu'à l'achèvement de cette procédure. Pour encadrer cette possibilité, il est toutefois prévu que les communes doivent avoir achevé ces procédures dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la loi. Au terme de ce délai, si les procédures n'ont pas abouti, les CC et les CA deviennent de plein droit compétentes en matière de PLU.

La couverture intégrale par le PLU intercommunal de l'ensemble des communes membres de la CC ou de la CA, et la disparition concomitante des PLU qui auront pu être élaborés avant l'échéance du dispositif transitoire d'un an précité, interviennent à l'occasion de la révision du ou des documents d'urbanisme applicable sur le territoire de l'EPCI nouvellement compétent.

Il convient de préciser que l'élaboration des PLU intercommunaux s'accompagne toujours des garanties procédurales évoquées précédemment accordées aux communes membres de l'établissement. La logique de co-construction doit présider au partage de la planification urbaine dans le cadre intercommunal.

3 .Etude des options

Trois options étaient envisageables :

- celle du statu quo, faisant reposer l'élaboration de PLU intercommunaux par les CC et les CA sur un transfert préalable de la compétence.

Le dispositif de transfert facultatif de la compétence d'élaboration du PLU pour ces deux catégories d'EPCI à fiscalité propre en vigueur ne permet pas d'envisager une systématisation de l'exercice intercommunal d'une telle compétence, en dépit des enjeux attachés à l'élaboration d'un PLU à l'échelle du bassin de vie couvert par l'EPCI à fiscalité propre.

- celle d'un transfert obligatoire de la compétence aux CC et CA, conditionné pour les premières à un critère démographique.

Une telle démarche, outre qu'elle poserait la difficulté de déterminer un seuil démographique pertinent, irait à l'encontre de l'intérêt des CC recouvrant une population en nombre inférieur au seuil fixé, qui ne pourrait pas s'appuyer sur un dispositif assurant une définition cohérente des règles d'utilisation du sol au service d'un projet d'urbanisme et d'aménagement répondant aux enjeux du territoire intercommunal.

- celle d'un transfert obligatoire à l'ensemble des CC et CA, à l'instar du dispositif applicable aux CU et aux métropoles.

Il s'agit de l'option retenue, qui traduit la volonté de renforcer la cohérence et la qualité des PLU en confiant leur élaboration à un EPCI dont le périmètre permet d'appréhender de manière globale les problématiques d'urbanisme et d'aménagement qui intéressent de manière transversale et solidaire ses communes membres, et qui est doté de moyens humains et techniques plus importants que ceux dont peuvent disposer ses communes membres faiblement peuplées.

La généralisation du PLU intercommunal devrait permettre de mieux lutter contre les inégalités territoriales en assurant un développement de l'espace pertinent entre espace rural et urbain, de lutter contre les phénomènes de ségrégation ou de spécialisation territoriale.

4. Evaluation des impacts

➤ Impact à l'égard des communes et de leurs groupements

- Concernant les communautés d'agglomération (chiffres au 1er janvier 2013) :

Seules 50 CA sur 213 sont actuellement dotées de la compétence PLU. En rendant obligatoire cette compétence pour toutes les CA, 163 CA supplémentaires devront élaborer un PLUI.

Au total, les 213 CA, qui devront, élaborer un PLUI, représentent 4 118 communes, soit 25 millions d'habitants (25 541 907).

- Concernant les communautés de communes (chiffres au 1er janvier 2013) :

Seules 325 CC sur 2 223 sont actuellement dotées de la compétence PLU. En rendant obligatoire cette compétence pour toutes les CC, 1 898 CC supplémentaires devront élaborer un PLUI.

Au total, les 2 223 CC qui devront élaborer un PLUI représentent 31 428 communes, soit 27 millions d'habitants (27 322 241).

En conclusion, si l'on se fonde sur les données disponibles au 1er janvier 2013, avec la modification législative proposée, 2 061 EPCI supplémentaires (CA et CC) seront à terme couverts par un PLUI. Cela représente 35 546 communes et environ 53 millions d'habitants.

➤ Impact en termes de formalités administratives

Le transfert automatique de la compétence d'élaboration des PLU aux CC et aux CA devrait permettre une simplification des procédures et une mutualisation accrue de l'ensemble des moyens. En outre, la cohérence interne donnée aux différentes politiques par les PLU intercommunaux engendrera une moindre fragilité juridique.

Impact en termes de coûts administratifs

Le transfert automatique de la compétence d'élaboration des PLU aux CC et aux CA devrait permettre de limiter les coûts liés à l'élaboration d'un PLU dans la mesure où un seul document d'urbanisme de ce type aura à être élaboré pour couvrir un périmètre, où auparavant plusieurs PLU communaux étaient nécessaires.

En effet, les coûts relatifs à l'ingénierie privée (agences d'urbanisme et bureaux d'études), souvent mobilisée pour la rédaction des documents constitutifs du PLU et pour des missions de maîtrise d'œuvre (études thématiques, évaluation environnementale, prestations en matière d'animation, de communication, de concertation...), seront automatiquement mutualisés à l'échelle de l'intercommunalité et pèseront ainsi moins sur les petites communes.

6. Titre V : LE CADRE DE GOUVERNANCE NATIONALE POUR L'ACTION PUBLIQUE (articles 40 à 44 inclus)

6.1. LA REFONDATION DU DIALOGUE ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES : HAUT CONSEIL DES TERRITOIRES (article 40)

Selon les termes de l'article premier de la Constitution, l'organisation de la France est décentralisée, ce qui appelle une réelle harmonie des relations entre les collectivités territoriales et l'État. La réussite des politiques publiques est conditionnée par un dialogue équilibré entre les différents acteurs y concourant.

L'approfondissement de la décentralisation ne limite pas à transférer de nouvelles compétences de l'Etat aux collectivités territoriales. Il s'accompagne d'une meilleure compréhension des enjeux et d'une meilleure articulation des objectifs et des moyens, humains et financiers, des acteurs publics.

A l'occasion des Etats généraux de la démocratie territoriale, le Président de la République a rappelé que l'esprit de la décentralisation repose sur l'indispensable confiance entre les collectivités territoriales et l'Etat. Cette confiance a vocation à être rétablie dans le cadre d'un nouveau dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales.

6.1.1. La mise en place d'espaces de dialogue entre Etat et collectivités territoriales s'est concrétisée à travers diverses initiatives tant au niveau national qu'au niveau local

L'émergence d'un dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales est apparue comme une nécessité, dès les débuts de la décentralisation, afin notamment de mieux coordonner la mise en œuvre des politiques publiques par les différents échelons, tant au niveau national qu'au niveau local.

1. Au niveau national

- Une réussite du dialogue sectoriel

En matière de finances locales, le nombre d'instances de dialogue est élevé. La première de ces instances est le comité des finances locales, créé par la loi du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités territoriales et à leurs groupements. Le comité des finances locales est composé de membres des assemblées parlementaires et de représentants élus des régions, des départements, des communes et de leurs groupements, ainsi que des représentants des administrations de l'Etat soit au total 64 membres. Chaque collège désigne ses représentants. Il est présidé par un élu désigné par le comité en son sein (article L. 1211-1 du CGCT).

Le comité des finances locales (CFL) est à la fois une instance de contrôle, une instance consultative et de concertation qui a un pouvoir de décision pour la répartition des principaux concours financiers de l'État aux collectivités locales. Il a également une fonction consultative. Il est obligatoirement consulté sur le projet de loi de finances et sur tous les décrets à caractère financier intéressant les collectivités locales. Le Gouvernement peut aussi

recueillir son avis sur tout projet de loi ou d'amendement concernant les finances locales. Le CFL a un rôle de concertation et de proposition.

Le comité des finances locales s'est peu à peu imposé comme un lieu privilégié pour débattre des questions budgétaires et financières intéressant les collectivités territoriales.

La commission consultative d'évaluation des charges a, quant à elle, permis de garantir une mise en œuvre exacte du droit à compensation dans le cadre des transferts de compétences, dans le respect des règles constitutionnelles et sur la base de données chiffrées objectivées et partagées.

La volonté d'approfondir la concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales dans un contexte où l'accroissement des charges pesant sur les collectivités, en raison de l'inflation des textes normatifs qu'elles doivent appliquer et de la complexité croissante des procédures qu'elles doivent mettre en œuvre a en outre favorisé la création de la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN)¹⁸, qui est notamment consultée sur les projets de textes réglementaires. Objectivées en amont, les incidences financières d'une nouvelle norme peuvent ainsi être comprises ou donner lieu à un débat d'où sont susceptibles d'émerger les propositions alternatives.

- Une insuffisance du dialogue généraliste

La nécessité d'améliorer les conditions du dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales a motivé la création de la conférence nationale des exécutifs. Instance informelle, elle était conçue comme un lieu de rencontre au plus haut niveau entre le Gouvernement et les exécutifs des collectivités territoriales. Cependant, les difficultés du dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales se sont retrouvées au niveau de la conférence nationale des exécutifs.

Le statut juridique et les missions de la conférence nationale des exécutifs ne sont pas définis par un texte normatif. Elle ne peut s'appuyer ni sur un secrétariat technique, ni sur des instances restreintes. Les représentants des collectivités territoriales ne disposent d'aucune marge de manœuvre à son égard, que ce soit en matière de définition d'ordre du jour ou de proposition. Alors qu'il était initialement prévu que la conférence nationale des exécutifs se réunisse deux à trois fois par an, soit à l'initiative de l'Etat, soit à la demande conjointe des trois présidents des associations nationales d'élus, elle ne s'est réunie, depuis sa première réunion du 10 octobre 2007, qu'à cinq reprises. La dernière rencontre (15 octobre 2009) a été l'occasion d'expressions de points de vue sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales et la réforme de la taxe professionnelle.

La conférence n'est pas devenue une véritable instance de référence pour un dialogue approfondi et apaisé entre l'Etat et les collectivités territoriales.

C'est pourquoi le Gouvernement, conformément aux engagements du Président de la République, a l'intention d'institutionnaliser le dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales au sein d'un Haut conseil des territoires, dont la mise en place s'inscrit dans le cadre du nouvel acte de la décentralisation.

¹⁸ Article 97 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007, codifiée aux articles L. 1211-4-2 et R. 1213-1 et suivants du CGCT

2. Au niveau local

Dès les débuts de la décentralisation, à mesure que les collectivités territoriales ont été dotées de nouvelles prérogatives, une meilleure coordination des politiques menées par chaque échelon territorial est apparue nécessaire. Ainsi, le législateur a créé ponctuellement des dispositifs tels que la conférence d'harmonisation des investissements ou la conférence de coordination des collectivités territoriales de Corse. L'objectif de ces différentes instances est de favoriser l'échange, sur les problématiques locales, entre les différents acteurs, territoriaux (régions, départements, communes et leurs groupements) et le représentant de l'Etat.

- La conférence d'harmonisation des investissements

Afin de développer le partage d'informations entre l'Etat et le conseil général, la conférence départementale d'harmonisation des investissements a été créée en 1982 mais supprimée en 2004. Elle se réunissait au moins deux fois par an, sur un ordre du jour déterminé conjointement par le président du conseil général et par le préfet du département. Son objectif était l'échange d'informations sur les programmes d'investissement de l'Etat et du département. Outre le président du conseil général et le préfet, la conférence était également composée de représentants des maires. La conférence régionale d'harmonisation des investissements, qui existe depuis 1972, s'organise sur un modèle similaire à la conférence départementale. Elle est composée du président du conseil régional, du préfet de région, des présidents de conseils généraux, des préfets de département. L'ordre du jour des réunions est fixé conjointement par les membres de la conférence.

- La conférence de coordination des collectivités territoriales de Corse

Un autre exemple est fourni par la conférence de coordination des collectivités territoriales de Corse qui illustre la volonté de dialogue de l'Etat et des élus locaux au sein d'un territoire aux particularités socio-économiques spécifiques. Créée en 2002, elle est composée des présidents du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Corse (qui la préside), de l'Assemblée de Corse, des deux conseils généraux ainsi que, en tant que de besoin, des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale et des maires. Des personnalités qualifiées peuvent également y être entendues. Elle se réunit au moins une fois par an, sur un ordre du jour déterminé par le président du conseil exécutif de Corse. L'objectif d'une telle conférence porte en priorité sur la coordination de l'exercice des compétences des collectivités territoriales, notamment en matière d'investissements. Mais, force est de constater que cette conférence n'a pas permis le dialogue escompté lors de sa création en 2002. En effet, cette institution ne s'est réunie qu'à deux reprises depuis 2004.

- La conférence des exécutifs

La forme la plus aboutie de ces dispositifs locaux de coordination est la conférence des exécutifs, créée en 2004 sur une base régionale. Le fonctionnement de cette structure s'inspire des instances informelles mises en place par certaines collectivités territoriales pour mieux coordonner leurs actions respectives. Instance de concertation entre la région et les départements la composant, la conférence des exécutifs a pour mission d'étudier et débattre de tous sujets concernant l'exercice de compétences pour lesquelles une concertation est prévue par la loi et de tous domaines nécessitant une harmonisation entre les deux niveaux de collectivités.

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales a élargi la composition de la conférence des exécutifs. Ces mesures sont codifiées au II de l'article L. 1111-9 du CGCT qui fixe la composition et les modalités de cette instance. Ainsi « afin d'étudier et débattre de tous sujets concernant l'exercice de compétences pour lesquelles une concertation est prévue par la loi et de tous domaines nécessitant une harmonisation entre les deux niveaux de collectivités, il est créé une instance de concertation entre la région et les départements dénommée conférence des exécutifs. Cette instance est composée du président du conseil régional, des présidents des conseils généraux, des présidents des conseils de métropoles, des présidents des communautés urbaines, des présidents des communautés d'agglomération et d'un représentant par département des communautés de communes situées sur le territoire régional. Elle se réunit à l'initiative du président du conseil régional au moins une fois par an.»

6.1.2. Une demande s'est exprimée pour un dialogue plus structuré

De nombreux rapports parlementaires ont souligné le besoin de clarification de ce dialogue. Le rapport d'information n°272 de la délégation du Sénat aux collectivités territoriales « *Rénover le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales : une nécessité pour une démocratie apaisée* » de Mme Jacqueline GOURAULT et de M. Didier GUILLAUME en date du 1^{er} février 2011 propose d'améliorer le dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales notamment par l'institutionnalisation de la conférence nationale des exécutifs, l'approfondissement de ses missions et la rénovation au sein des territoires de la conférence des exécutifs régionaux.

6.1.3 L'institutionnalisation par la loi du haut conseil des territoires et de ses missions

Le Haut conseil des territoires, instance de coordination des politiques publiques, doit favoriser l'instauration d'un dialogue construit et durable sur tous les sujets intéressant les collectivités territoriales. Il vise à assurer la cohérence, tant dans leur définition que dans leur mise en œuvre, des différentes politiques publiques associant l'Etat et les collectivités territoriales. Il pourra dans ce cadre être force de proposition. Il débatera de tout projet de loi relatif à l'organisation des collectivités territoriales, à leurs compétences et au régime d'exercice de celles-ci. Le Premier ministre pourra avoir recours à son expertise sur toute question relative à l'organisation des collectivités territoriales et solliciter son avis sur toute disposition réglementaire ou toute proposition d'acte législatif de l'Union européenne ayant un impact sur les collectivités territoriales.

Il associe Gouvernement, Parlement et chaque catégorie de collectivités territoriales ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Il est présidé par le Premier ministre. Un vice-président issu du collège des élus est élu en son sein et préside la formation permanente.

Le Haut conseil des territoires est assisté par un observatoire de la gestion publique locale composé de fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales. Cet observatoire assiste les collectivités territoriales, à leur demande, pour des missions d'expertise et d'audit. Il assure la diffusion et la communication des bonnes pratiques en s'appuyant sur les données locales.

Ainsi, siégeront à la formation plénière :

- six députés élus par l'Assemblée nationale ;

- six sénateurs élus par le Sénat ;
- neuf présidents de conseil régional désignés par l'association des régions de France ; dix-huit présidents de conseil général désignés par l'assemblée des départements de France ;
- neuf représentants d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ;
- dix-huit maires.

Afin de remédier à la multiplication d'instances de dialogue sectorielles, le Haut conseil des territoires a vocation à se substituer à ces instances dès lors qu'elles réunissent uniquement l'Etat et des collectivités territoriales.

Le Haut conseil des territoires peut se réunir en formation plénière au moins deux fois par an ou en formation permanente. La formation restreinte est chargée de préparer les réunions de la formation plénière, de donner un avis sur les propositions d'ordre du jour et peut être désignée par le Premier ministre comme instance de consultation. Des commissions thématiques ou spécialisées sont également prévues.

C'est à la demande du Premier ministre que les projets de lois relatifs à l'organisation des collectivités, à leurs compétences et aux modalités d'exercices de celles-ci sont soumis au haut conseil des territoires. Il fixe l'ordre du jour des réunions du Haut conseil des territoires sur proposition du ministre chargé des collectivités territoriales, après avis de la formation permanente. Les membres élus du Haut conseil des territoires peuvent adresser au Premier ministre et au ministre chargé des collectivités territoriales des points à inscrire à l'ordre du jour. L'inscription à l'ordre de jour sur proposition des membres élus contribue à améliorer le dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales afin de débattre de propositions et de questions concernant ces dernières.

Le Haut conseil des territoires :

- contribue à la définition de la programmation pluriannuelle des finances publiques ;
- formule toutes propositions de réforme intéressant les collectivités territoriales, notamment dans le cadre de l'exercice des politiques publiques dont elles ont la charge conjointement avec l'Etat ;
- fournit au Gouvernement une expertise sur les questions liées à l'exercice par les collectivités territoriales de leurs compétences ;
- concourt à l'évaluation des politiques publiques concernant les compétences des collectivités territoriales.

Le Haut conseil des territoires est associé aux travaux d'évaluation des politiques publiques intéressant directement les compétences décentralisées décidés par le Gouvernement. Il est consulté sur leurs objectifs et il prend connaissance de leurs conclusions. Il débat des recommandations concernant les collectivités territoriales. Le Haut conseil des territoires peut également organiser ou demander des travaux d'évaluation des politiques publiques concernant des compétences décentralisées.

6.1.4. Les exemples européens du dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales

Selon le rapport d'information du Sénat n° 264 de M. Yves KRATTINGER et de Mme Jacqueline GOURAULT relatif à « *l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales* »¹⁹ il existe quatre grandes traditions étatiques qui ont influencé l'organisation locale : « *la tradition napoléonienne (France, Italie, Espagne, Grèce, Europe centrale et de l'Est) fondée sur la centralisation, l'uniformité et la symétrie ; la tradition germanique (Allemagne, Autriche, Pays-Bas) qui reconnaît à côté d'un Etat puissant des corps intermédiaires ; la tradition anglo-saxonne, qui ne reconnaît pas la notion d'Etat comme personne morale ; et la tradition scandinave, qui emprunte au modèle français le principe d'uniformité mais l'applique dans un cadre plus décentralisé* ». Ces différents modèles étatiques ont accordé une part plus ou moins importante au dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Une étude comparée sur les organes de concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales, a été demandée dans le cadre du rapport d'information n°272 de la délégation du Sénat aux collectivités territoriales « *Rénover le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales : une nécessité pour une démocratie apaisée* » de Mme Jacqueline GOURAULT et de M. Didier GUILLAUME en date du 1^{er} février 2011. Cette étude souligne l'importance du dialogue entre l'Etat et les régions allemandes, espagnoles et italiennes. Ainsi, l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie accordent une place majeure à la négociation entre le pouvoir central et les régions. L'Allemagne étant un pays fédéral, ses *Länder* disposent d'une autonomie et de pouvoir plus importants que les régions françaises. De même, l'Espagne et l'Italie ont des régions dotées de compétences et d'une autonomie importantes.

En Espagne, l'État et les communautés autonomes mettent en œuvre une « coopération multilatérale » et une « coopération bilatérale » par l'intermédiaire de trois types d'instance : la Conférence des présidents créée en 2004, les conférences sectorielles et les commissions bilatérales de coopération²⁰.

- La Conférence des présidents

La Conférence des présidents est une instance politique, présidée par le président du Gouvernement espagnol. Elle réunit les présidents des 17 communautés autonomes et ceux des villes de Ceuta et Melilla. Elle adopte les accords les plus importants concernant les communautés autonomes, équivalentes des régions françaises.

- Les conférences sectorielles

Les conférences sectorielles réunissent, sur une question donnée, le ministre concerné appartenant au Gouvernement espagnol, les membres des gouvernements des communautés autonomes compétents sur le même objet. Chaque conférence à un règlement spécifique. Afin de faciliter le travail, les conférences peuvent constituer des commissions et des groupes de travail. Les accords qui sont conclus entre le ministre et les membres des gouvernements des communautés autonomes ne lient que les institutions représentées par ces signataires. Sur les 32 conférences existantes, 25 ont eu une activité régulière. Le nombre total des réunions

¹⁹ Rapport d'information du Sénat n° 264 de M. Yves KRATTINGER et de Mme Jacqueline GOURAULT relatif « *l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales* »

²⁰ Créées par la loi n° 30 du 26 novembre 1992 relative au régime juridique des administrations publiques et la procédure administrative de droit commun

annuelles qui sont organisées par l'ensemble des conférences varie entre 60 et 75. L'activité des conférences est variable : en 2009, les cinq conférences qui ont organisé plus de la moitié des réunions de travail étaient compétentes en matière de système national de santé, de développement rural, de politique de la pêche et d'emploi.

- Les commissions bilatérales de coopération

Les commissions bilatérales de coopération se sont constituées, de façon coutumière, à compter des années 1980. Elles réunissent des représentants de l'État et ceux des communautés autonomes. Chacune dispose d'un règlement intérieur spécifique.

6.2. Chapitre II : La maîtrise des normes applicables aux collectivités territoriales (article 42)

1. Diagnostic

Créée par l'article 97 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007 (article L. 1211-4-2 du CGCT) et installée le 25 septembre 2008, la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) est une formation restreinte du Comité des finances locales (CFL).

Sa composition et son mode de fonctionnement ont été définis par le décret n° 2008-994 du 22 septembre 2008 et précisés par la circulaire du Premier ministre du même jour. Les dispositions relatives à la CCEN sont codifiées aux articles L. 1211-4-2 et R. 1213-1 et suivants du CGCT.

a) Composition de la CCEN et participation des élus aux séances

Conformément à l'article R. 1213-1 du CGCT, la CCEN comprend 22 membres issus du Comité des finances locales (CFL) et répartis selon le même équilibre qu'au CFL : 2/3 d'élus (15 élus) et 1/3 de représentants de l'Etat (7).

Compte tenu du volume de textes soumis à l'avis de la commission (315 textes en 2012) et de la périodicité au moins mensuelle des réunions (20 séances en 2012), un système souple de quorum et de suppléance des membres titulaires a été prévu, défini aux articles R.1213-1 (dernier alinéa) et R.1213-5 (3^{ème} alinéa) du CGCT.

b) Le champ de compétence de la CCEN

Aux termes de l'article L. 1211-4-2 du CGCT, la CCEN est consultée obligatoirement sur l'impact financier :

- des projets de texte réglementaire concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics ;
- des propositions de texte communautaire ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

S'agissant des textes réglementaires, la consultation de la commission doit intervenir dès lors que le projet de texte concerne les collectivités territoriales, même indirectement, et quel que soit son impact financier (positif, négatif ou neutre). A noter que les mesures réglementaires

facultatives qui ne sont opposables qu'aux collectivités territoriales qui décident de se placer sous leur régime en développant les activités – facultatives – qu'elles organisent et réglementent, demeurent des normes à caractère obligatoire et relèvent de ce fait de la CCEN. En effet, la référence au sein de l'article L. 1211-4-2 du CGCT aux « normes à caractère obligatoire » a uniquement pour objet d'écarter du champ de compétence de la CCEN les normes techniques professionnelles d'application volontaire, du type AFNOR ou ISO.

Depuis sa création, la CCEN a examiné quatre propositions de textes communautaires (notamment les propositions de directive relatives aux marchés publics et aux contrats de concession).

Enfin, sont exclues du champ de compétence de la commission, « les normes directement justifiées par la protection de la sûreté nationale », ainsi que les propositions de loi.

La CCEN peut en outre être consultée par le Gouvernement sur tout projet de loi ou d'amendement ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales. A ce jour, trois projets de loi ont été examinés par la commission dont le projet de loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

Après plus de quatre années d'activité, la CCEN est aujourd'hui reconnue, à travers ses avis, comme une instance participant à la régulation de la production normative et au développement du dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales. Toutefois, malgré une activité soutenue et l'investissement de ses membres et en dépit du moratoire prononcé à l'égard des projets de textes réglementaires non commandés par une norme supérieure, la maîtrise de l'inflation normative reste très relative.

En effet, depuis son installation en septembre 2008 jusqu'à décembre 2012, la CCEN a examiné 1011 projets de texte réglementaire générant pour les collectivités territoriales un coût avoisinant les 3,89 milliards d'euros, 1,05 milliard d'euros d'économie et 898 millions d'euros de recettes potentielles.

c) La publicité des avis rendus par la CCEN

A l'heure actuelle, les avis de la CCEN ne sont pas publiés au Journal officiel (JO). Les textes publiés mentionnent seulement au sein de leurs visas la date de la consultation de la CCEN.

En revanche, les procès-verbaux de chaque séance sont quant à eux publiés sur les sites internet de la CCEN et de la DGCL et sont accessibles à tout public. Ces procès-verbaux mentionnent pour chaque projet de texte examiné par la commission, le sens de l'avis rendu, la décomposition du scrutin lorsqu'il n'est pas unanime ainsi que les observations et recommandations éventuelles qui l'accompagnent.

d) L'activité de la CCEN a permis de mettre en évidence une préoccupation majeure des élus : l'application proportionnée en fonction des caractéristiques des collectivités auxquelles elles s'appliquent

Les travaux de la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) ont permis de mettre en évidence de manière très concrète que l'évaluation préalable des projets de textes devait avoir pour objet non seulement d'apprécier l'impact financier de la mesure envisagée mais également de s'interroger sur les différentes situations auxquelles elle avait vocation à

s'appliquer afin d'apprécier dans quelles conditions et sur la base de quels critères l'objectif poursuivi par la norme pouvait donner lieu à une application différenciée, en vue d'en améliorer l'efficacité.

La CCEN apprécie ainsi le caractère proportionné des normes soumises par rapport aux objectifs poursuivis et n'hésite pas à proposer des ajustements lorsqu'une norme lui paraît trop générale et non adaptée à la diversité des situations qu'elle a vocation à régir. Cette posture l'a conduite à développer une doctrine qui s'articule autour du principe de la proportionnalité des normes.

Ce principe a également été développé par le sénateur Eric DOLIGE dans son rapport sur la simplification des normes applicables aux collectivités locales, remis au Président de la République en juin 2011²¹, et par les circulaires du Premier ministre des 6 juillet 2010²² et 17 février 2011²³. La circulaire du 17 juillet 2011 relative à la qualité du droit demande ainsi à chaque administration de veiller à ce que « chaque projet de norme nouvelle [soit] soumis à un examen de nécessité et de proportionnalité aussi circonstancié que possible, au regard de ses effets prévisibles et des exigences de stabilité des situations juridiques. »

Faisant suite au rapport sur la simplification des normes applicables aux collectivités locales précité, une proposition de loi a été élaborée par le sénateur Eric DOLIGE qui prévoyait dans son article 1^{er} d'introduire en droit positif un principe de proportionnalité et d'adaptation des normes à la taille des collectivités, à mettre systématiquement en œuvre dans le cadre des mesures réglementaires d'application des lois. Cependant, cet article a été supprimé au motif que ce « principe de proportionnalité ne peut pas être prononcé de manière universelle. Il doit être prescrit au cas par cas » selon Mme Jacqueline GOURAULT, rapporteure de la commission des lois.

Enfin, partant du constat que « ce n'est que de manière trop ponctuelle encore que les administrations centrales proposent des modalités différenciées d'application des normes », le député Pierre MOREL A L'HUISSIER, auteur en mars 2012, avec d'autres députés, d'un rapport au Président de la République sur la simplification des normes au service du développement des territoires ruraux, propose d'introduire en droit français deux nouveaux principes d'adaptabilité et de subsidiarité en faveur des territoires ruraux²⁴.

Ce rapport a conduit à l'élaboration d'une proposition de loi portant création de ces principes en vue d'une mise en œuvre différenciée des normes en milieu rural. A l'issue de son examen en octobre 2012 à l'Assemblée nationale, elle a été rejetée.

L'ensemble de ces démarches et propositions soulignent l'acuité de cette problématique, à laquelle la proposition de loi déposée par Mme Jacqueline GOURAULT et M. Jean-Pierre SUEUR visant à créer une Haute autorité chargée du contrôle et de l'évaluation des normes applicables aux collectivités locales tente d'apporter une réponse. Cette proposition de loi a été adoptée en première lecture au Sénat le 28 janvier dernier.

21 DOLIGE (E.), rapport sur la simplification des normes applicables aux collectivités locales, juin 2011, suivi de la proposition de loi afférente présentée le 4 août 2011.

22 Circulaire du 6 juillet 2010 relative au moratoire applicable à l'adoption de mesures réglementaires concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics.

23 Circulaire du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales.

24 MOREL A L'HUISSIER (P.), rapport sur la simplification des normes au service du développement des territoires ruraux, mars 2012.

2. Objectifs poursuivis

Le projet de loi a pour objectif de renforcer les compétences de la CCEN afin de la conforter dans son rôle de régulateur des normes applicables aux collectivités territoriales, qu'il s'agisse du flux des projets de textes proposés par le Gouvernement ou du stock des normes existantes.

a) Composition et fonctionnement de la CCEN (I et IV de l'article L. 1212-1)

Le projet de loi élève la CCEN au même niveau que CFL : elle devient comme ce dernier une formation spécialisée du Haut conseil des territoires (HCT). Le projet de loi procède ainsi à la réécriture des dispositions relatives à la composition et aux compétences de la CCEN, désormais codifiées à l'article L.1212-1 du CGCT, au même niveau que celles relatives au CFL, prévues aux articles L.1211-1 et suivants du CGCT.

La CCEN, comme c'est le cas aujourd'hui, comprendra des représentants des collectivités territoriales – qui disposeront de la majorité des sièges – de l'Etat et du Parlement. Elle restera présidée par un représentant élu des collectivités locales. En revanche, ses membres, désignés pour trois ans, ne seront plus nécessairement issus du CFL.

La composition de la CCEN, les conditions de suppléance de ses membres, les modalités de désignation des représentants des collectivités territoriales et ses règles de fonctionnement, notamment le quorum et le délai à l'issue duquel son avis est réputé rendu sont fixés par décret en Conseil d'Etat.

b) Sur les compétences de la CCEN (II de l'article L. 1212-1)

Si le projet de loi reprend les compétences de l'actuelle CCEN, il envisage aussi de lui accorder de nouvelles attributions.

Il est ainsi prévu que la CCEN puisse être consultée, sauf si l'auteur s'y oppose, 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 l'évaluation préalable de l'impact financier des mesures envisagées. Cette mesure est de nature à remédier à l'absence d'étude d'impact des propositions de loi.

c) Sur les avis rendus par la CCEN (III de l'article L. 1212-1)

Si, pour renforcer la portée des avis de la CCEN, il a pu être envisagé de lui conférer un pouvoir d'avis conforme, sur tout ou partie de son champ de compétence, une telle extension de ses prérogatives se heurterait à l'article 21 de la Constitution qui attribue au seul Premier ministre l'exercice du pouvoir réglementaire et la charge de l'exécution des lois. D'autres mesures pour renforcer la portée de ses avis sont possibles.

Ainsi, lorsqu'un projet de texte aura reçu un avis défavorable, il devra désormais faire l'objet d'un second examen par la commission avant d'être publié. Le Gouvernement devra ainsi expliquer quelles sont les raisons qui justifient la publication de ce projet de texte et le cas échéant, les modifications éventuellement apportées à celui-ci pour tenir compte des observations de la CCEN. Cette seconde consultation doit permettre de favoriser l'émergence

d'un consensus entre les élus et le Gouvernement sur les textes les plus sensibles et renforcer ainsi la qualité du dialogue entre l'Etat et les collectivités locales.

De plus, le projet de loi prévoit, lorsqu'un texte qui a fait l'objet d'un avis défavorable est néanmoins publié, que l'avis de la commission est publié au *Journal officiel* en même temps que le texte à l'égard duquel il a été émis. Cette mesure doit permettre d'accroître la publicité des avis de la commission, ce qui renforcera nécessairement leur portée.

d) Transmission à la CCEN du rapport relatif aux agréments des conventions et accords collectifs applicables dans les ESMS privés à but non lucratif (article L.314-6 du code de l'action sociale et des familles)

Les projets d'agréments ministériels délivrés en matière de conventions collectives applicables aux ESMS privés à but non lucratif ne sont pas examinés par la CCEN malgré un impact financier indéniable sur les départements.

S'il ressort de l'analyse de la jurisprudence du Conseil d'Etat que les décisions ministérielles d'agrément ne revêtent pas un caractère réglementaire²⁵ et ne relèvent pas de ce fait du champ de compétence de la CCEN, il apparaît néanmoins opportun, compte tenu de l'impact financier sur les départements de ces décisions du Gouvernement, que ce dernier consulte préalablement la CCEN.

Comme le propose le rapport d'activité 2011 de la CCEN, le projet de loi prévoit que le rapport relatif aux agréments des conventions et accords collectifs applicables dans les ESMS privés à but non lucratif, que les ministres chargés de la sécurité sociale et de l'action sociale sont chargés de transmettre chaque année au Parlement, au CFL et aux partenaires sociaux concernés en application de l'article L. 314-6 du code de l'action sociale et des familles, sera également transmis à la CCEN. Il s'agit ensuite d'organiser, sur la base de ce rapport, un débat entre la CCEN et l'administration compétente dès lors que les arrêtés ministériels d'agrément s'imposent aux départements en tant qu'autorité compétente en matière de tarification et sont susceptibles de générer sur ces derniers des charges nouvelles.

3. Evaluation des impacts

Le renforcement des prérogatives de la CCEN doit permettre de lutter plus efficacement contre l'inflation normative et de réduire le coût des normes pesant sur les collectivités territoriales.

L'impact de la capacité de la CCEN, dotée de ces nouvelles prérogatives, à améliorer l'efficacité des normes applicables aux collectivités territoriales ne peut être évalué a priori.

²⁵ Dans un avis en date du 11 février 1992 (n° 351477), la section sociale du Conseil d'Etat a considéré que « l'agrément d'une convention collective prévu aux articles L. 123-1 et L. 123-2 du code de la sécurité sociale présente le caractère d'un acte administratif non réglementaire, créateur de droits au profit des parties signataires de la convention ». De la même manière, il a été jugé que la décision par laquelle l'autorité administrative de tutelle d'un organisme de sécurité sociale agréé ou refuse d'agréer une convention ou un accord collectif de travail négocié entre les organisations syndicales représentatives du personnel de cet organisme et ce dernier constitue un acte administratif non réglementaire (CE, 2 février 2001 ; *Syndicat CFDT et autres*, req. n° 215704).

4. Mise en œuvre

La mise en œuvre de ces dispositions suppose l'adoption d'un décret en Conseil d'Etat, qui viendra notamment modifier et compléter les dispositions des articles R.1213-1 et suivants du CGCT relatives à la composition et au fonctionnement de la CCEN.

6.3. Chapitre III : L'action extérieure des collectivités territoriales (article 43)

1. Diagnostic

Dans plus de 140 pays, les collectivités territoriales françaises et leurs groupements participent au rayonnement de la France, en particulier par la voie de la coopération institutionnelle, culturelle et économique avec leurs homologues étrangers et par de nombreux projets en faveur du développement. Cette présence au monde pratiquement sans autre exemple à une telle échelle, mais considérée avec intérêt par la communauté internationale et nos partenaires de l'Union européenne, repose sur des bases juridiques qui ont évolué avec le temps, la demande des partenaires et les méthodes de coopération. Le moment est venu d'accéder à une nouvelle étape, tout en respectant les engagements internationaux de la France, dans le cadre d'une diplomatie démultipliée.

Le ministre des affaires étrangères a demandé à M. André Laignel, maire d'Issoudun et premier vice-président délégué de l'Association des maires de France, de lui remettre un rapport faisant le point sur la pratique de la coopération décentralisée et sur les nouvelles formes d'actions extérieures menées par les 26 régions, la grande majorité des départements, la quasi-totalité des grandes villes, de nombreuses villes moyennes et petites et plus de 400 groupements intercommunaux, et proposant de nouvelles ambitions pour cette politique publique des territoires, après une concertation approfondie avec les associations représentatives d'élus locaux.

Ce rapport a été rendu le 23 janvier 2013 et présenté à la Commission nationale de la coopération décentralisée (C.N.C.D.) instituée par l'art. L. 1115-6 du CGCT.

Il fait apparaître notamment qu'à côté des coopérations sur conventions expressément visées par l'article L. 1115-1 du C.G.C.T. un nombre croissant d'actions extérieures sont menées suivant d'autres modalités, faisant une large place à des opérations partenariales ou mutualisées, souvent par le canal de réseaux généralistes ou thématiques de collectivités territoriales. L'Atlas figurant sur le site France Diplomatie dénombre à ce jour 718 actions de ce type, et elles tendent à se développer plus vite que les relations purement bilatérales sur convention.

La législation existante, à savoir, en l'espèce, la rédaction de l'article L. 1115-1 du CGCT telle qu'elle résulte de la loi n° 2007-147 du 2 février 2007 (dite « loi Thiollière ») ne couvre pas ces différentes situations, qui portant correspondent clairement à un intérêt public, dans des domaines aussi variés que le soutien à nos entreprises, les biens publics mondiaux et bien sûr l'aide publique au développement dès lors qu'elle ne se limite pas à un territoire couvert par une coopération décentralisée classique ou qu'elle passe par l'intermédiaire d'autres acteurs de la société civile.

2. Objectifs poursuivis

Il y a donc lieu, au vu du diagnostic précédemment exposé, d'élargir le champ d'action des collectivités territoriales, tout en conservant les garanties qui tiennent au respect des engagements internationaux de la France, qui désormais seraient mises en tête de la nouvelle rédaction proposée et s'appliqueraient tout aussi bien aux actions non conventionnelles qu'aux conventions de coopération décentralisées, ce qui n'était pas explicitement le cas jusqu'à maintenant.

La notion retenue dans l'article unique du projet est celle d'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements, qui conserve mais englobe celle de coopération décentralisée, reçue dans notre droit depuis la loi d'orientation sur l'administration territoriale de la République (1992), codifiée dans le CGCT.

3. Etude des options

L'article proposé vise à la généralité et à la simplicité. Il se garde de proposer des régimes différents selon la nature des actions, qui auraient pour effet de nuire à la lisibilité d'ensemble du dispositif français de coopération territoriale et pourraient passer à côté d'actions innovantes, ou obligerait à avoir recours à chaque fois à une modification législative.

Il se situe dans la continuité du parti choisi par le législateur de 1992, en ne créant pas de régimes différents selon le niveau de collectivité territoriale concernée – région, département, commune - permettant par là même à ces différents niveaux et aux groupements de collectivités territoriales de pouvoir coopérer ensemble, ce qui est un souhait exprimé aussi bien par les associations nationales d'élus que par le rapport Laignel.

L'*option zéro* qui consisterait à ne pas modifier le cadre législatif créerait des risques de décalage de plus en plus grands entre la pratique et le droit, donnant lieu à un climat d'incertitude défavorable au rayonnement extérieur de la France, à un moment où notre diplomatie compte de plus en plus sur la complémentarité des acteurs et met l'accent sur la dimension territoriale du développement.

4. Evaluation des impacts

Outre les avantages d'une sécurité juridique accrue, notamment en termes de prévention du contentieux, les termes de cet article permettent aux partenaires étrangers et aux organisations internationales d'être mieux conscients des possibilités de travailler avec des collectivités territoriales françaises, notamment dans le domaine de l'expertise territoriale, des services d'intérêt économique général (transports, déchets, etc.), et des enjeux globaux, ainsi le climat et d'autres actions à portée environnementale, ce qui peut comporter aussi des retombées positives pour notre économie, sans qu'il soit possible de les évaluer a priori.

Ils permettent, dans le respect des règles de la concurrence, des actions spécifiques en matière d'accompagnement de nos entreprises à l'étranger ou d'attractivité de nos territoires, qui jusqu'à maintenant reposaient sur une base juridique incertaine ou ne s'appliquaient qu'à des cas bien particuliers. Cela peut conduire des collectivités – régions notamment, mais pas seulement – à s'engager plus nettement sur ce terrain et à travailler avec les pôles de

compétitivité, le monde universitaire, hospitalier et de la recherche qui ne sont pas régis par le dispositif de la coopération décentralisée au sens strict.

Il n'y a pas à prévoir d'impact additionnel sur le budget de l'Etat, les appels à projets du ministère des affaires étrangères et certaines formes de soutien d'autres ministères, ou de l'Agence française de développement (A.F.D.), prenant déjà en compte des actions de la sorte. En ce qui concerne les budgets des collectivités territoriales, il s'agit d'actions essentiellement volontaires, de montants qui restent modestes et qui donnent lieu à évaluation et l'article proposé ne comporte à ce propos aucune incitation à dépenser plus.

5. Consultations

Il n'y a pas de consultation qui soit obligatoirement prescrite en la matière par des textes législatifs ou réglementaires en vigueur. Le principe de la mesure - comportant l'introduction dans un projet de loi de la notion « d'action extérieure des collectivités territoriales » déjà largement admise dans l'usage depuis 1983 et dans la dénomination de la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (D.A.E.C.T.) - a été présenté à la Commission nationale de la coopération décentralisée (C.N.C.D.) dans sa séance plénière du 29 janvier 2013 et a recueilli un accord unanime de sa part.

6. Mise en œuvre

La mise en œuvre peut être immédiate et ne demande pas de texte d'application spécifique.

Tout au plus pourra-t-il convenir de compléter, le moment venu, certaines dispositions de décret n°2006-529 du 9 mai 2006 (décret en Conseil d'Etat, codifié aux articles R. 1115-8 et s. du CGCT), relatif à la Commission nationale de la coopération décentralisée (C.N.C.D.), ce qui est de toute façon envisagé par ailleurs, sachant toutefois qu'aucune disposition de ce texte réglementaire n'est en contradiction directe avec les termes employés dans le projet de loi ou ne deviendrait *ipso facto* obsolète à l'adoption du présent projet.

7. Titre VI : DISPOSITIONS RELATIVES AUX AGENTS, AUX COMPENSATIONS FINANCIERES ET A LA CLARIFICATION DU DROIT (articles 44 à 54)

7.1. Chapitre I er : LES DISPOSITIONS RELATIVES AU TRANSFERT ET A LA MISE A DISPOSITION DES PERSONNELS (articles 44 à 52)

1. Concernant les transferts de personnels de l'Etat vers les collectivités :

➤ *Diagnostic*

Les collectivités territoriales et leurs groupements doivent disposer des personnels nécessaires à l'exercice des compétences qui leur sont transférées ou déléguées. Le projet de loi prévoit en conséquence des dispositions relatives à la mise à disposition ou au transfert des personnels de l'Etat affectés dans les services en charge des compétences décentralisées et au maintien des garanties apportées aux agents concernés. Le titre VI fixe les modalités de

transferts des agents exerçant les compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales.

➤ ***Objectif poursuivi***

Il convient aussi d'apporter aux agents toutes les garanties nécessaires. A cet égard, un corps de règles a été mis au point à l'occasion des vagues précédentes de décentralisation. Eprouvées depuis trente ans, ces règles se sont avérées adaptées. Elles sont reconduites :

Le droit d'option permet aux fonctionnaires de choisir entre le maintien de leur statut d'agent de l'Etat ou l'intégration dans la fonction publique territoriale. Les agents disposent de deux ans pour exercer ce droit d'option. Ceux qui ont opté pour la fonction publique de l'Etat, ou qui n'ont pas opté, sont détachés auprès de la collectivité sans limitation de durée. Pour les fonctionnaires intégrant la fonction publique territoriale, les services accomplis dans le corps d'origine sont assimilés à des services accomplis dans le cadre d'emplois d'accueil. Les avantages individuellement acquis sont garantis. Les agents non titulaires conservent quant à eux le bénéfice de leurs contrats et de leur ancienneté.

Le texte comporte aussi des garanties de procédure et de dialogue social :

- Les conventions locales qui fixent la liste des services à transférer doivent être conformes à une convention type.
- Les conventions locales donnent lieu à avis des comités techniques locaux.
- Les décrets d'homologie, qui définissent les conditions d'intégration des agents dans les cadres d'emplois, sont soumis à avis des comités techniques ministériels et des conseils supérieurs de la fonction publique d'Etat et de la fonction publique territoriale.

Le projet de loi comporte aussi des dispositions nouvelles par rapport à la loi du 13 août 2004 en particulier pour les agents non titulaires qui sont éligibles aux dispositifs de titularisation prévus par la loi du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi de titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, qui conserveront ce droit en cas de transfert à la collectivité.

➤ ***Evaluation des impacts***

La détermination des effectifs transférés relève d'une procédure fixée par la loi (convention constatant la liste des services ou parties de services concernés ; mise en œuvre du droit à compensation financière) garantissant une évaluation contradictoirement entre l'Etat et la collectivité.

Les premières évaluations démontrent cependant que les effectifs des agents de l'Etat susceptibles d'être transférés seront nettement moins élevés que lors des précédentes lois de décentralisation. Le transfert aux départements des attributions de l'Etat concernant les établissements et services d'aides par le travail pourrait concerner, selon le ministre chargé des affaires sociales, de l'ordre d'un agent par région. Dans ce cas, il n'y aurait pas de transfert d'agents mais compensation financière.

Les autres dispositions de la loi n'appellent aucun transfert de personnel entre l'Etat et les collectivités.

2. Concernant les transferts entre collectivités ou entre les collectivités et leurs groupements :

➤ *Diagnostic*

Le projet de loi comporte plusieurs dispositions impliquant des réorganisations de services et ayant un impact sur la situation des agents publics territoriaux. Avec le pacte de gouvernance territoriale, les services communs entre collectivités ou les délégations de compétences entre collectivités sont appelés à se développer.

➤ *Objectifs poursuivis*

Il est nécessaire de renforcer les garanties accordées aux agents territoriaux quant aux conditions de transferts et de réorganisation des services.

Le projet de loi prévoit dans ce cadre, sur la base des propositions du CSFPT, émanant à la fois des organisations syndicales et des employeurs et figurant dans un rapport en auto saisine remis le 20 décembre 2012 de :

1) Rendre obligatoire avant tout projet de mutualisation des services une fiche d'impact prévisionnel permettant d'évaluer les conséquences sur les conditions de travail, la santé, la sécurité des agents, ainsi que le coût de la mutualisation et sa plus value en matière de service rendu à l'usager des mutualisations.

2) Etendre à l'ensemble des situations la garantie de maintien à titre personnel de tous les éléments quantitatifs de son dernier régime indemnitaire. Une disposition transversale rend applicable la garantie des avantages acquis à tous les cas de réorganisation.

3) Imposer aux employeurs en cas de restructuration du service, une obligation d'ouvrir une négociation locale au sein du comité technique sur l'action sociale, lorsque l'effectif de l'établissement d'accueil compte au moins 50 agents.

Enfin, aucune disposition législative n'encadre actuellement les modalités de retour des agents dans les communes en cas de restitution de compétences par les EPCI. Le projet de loi comble cette carence en organisant la répartition des personnels affectés dans des services intercommunaux en charge des compétences restituées.

➤ *Evaluation des impacts*

Les transferts et délégations de compétences entre collectivités résulteront de la mise en œuvre du pacte de gouvernance territoriale. Il n'est pas possible de déterminer à ce stade les effectifs d'agents territoriaux susceptibles d'être concernés par les réorganisations qui en résulteront.

7.2. Chapitre II : LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPETENCES (articles 53 et 54)

1. Diagnostic

La compensation financière des charges nouvelles dévolues aux collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation fait l'objet de dispositions constitutionnelles²⁶ et législatives, éclairées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Ainsi, seuls les transferts de compétences vers les collectivités territoriales doivent s'accompagner de l'attribution de ressources équivalentes à celles précédemment consacrées par l'Etat à l'exercice des compétences transférées. Ce principe, mis en œuvre depuis 1983, a été érigé en principe constitutionnel à l'occasion de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, à l'article 72-2 de la Constitution.

La compensation financière des charges répond ainsi à plusieurs principes tendant à assurer la neutralité desdits transferts, tant sur le budget de l'Etat, que sur celui des collectivités territoriales bénéficiaires. Ces principes concernent exclusivement les « transferts de compétence » proprement dits. La compensation doit être :

- Intégrale : Les ressources transférées sont équivalentes à la totalité des dépenses effectuées par l'Etat au titre des compétences transférées, étant entendu que les modalités de calcul des charges transférées varient en fonction de leur nature²⁷.
- Concomitante : la compétence n'est valablement transférée que si elle s'accompagne d'une compensation financière concomitante, nécessairement provisionnelle dans un premier temps, ajustée définitivement ensuite (cf. décision DC n° 2003-487 du 18 décembre 2003, considérant 14).
- Garantie : le montant de la compensation calculé au « coût historique » ne saurait diminuer. Les compensations traditionnellement indexées, versées sous forme de dotations budgétaires (DGD) ou de PSR (DRES et DDEC), sont gelées depuis 2009. Les compensations assurées sous forme de fiscalité transférée (TICPE, TSCA), qui connaissent un dynamisme propre, sont garanties²⁸.
- Contrôlée : Le montant des accroissements de charges résultant des transferts de compétences est constaté par arrêté interministériel, après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC).
- Conforme à l'objectif d'autonomie financière inscrit à l'article 72-2 de la Constitution²⁹. Ainsi, la compensation financière s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature.

²⁶ Article 72-2 de la Constitution (4^{ème} alinéa) : « *Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.* »

²⁷ Par exemple, dans le cadre des transferts de la loi LRL, les dépenses de fonctionnement sont évaluées sur la base de la moyenne constatée sur les 3 années qui précèdent le transfert ; pour les dépenses d'investissement, la compensation est calculée sur une moyenne de 5 ans au moins ; les dépenses de personnels correspondent aux charges supportées par l'Etat avant le transfert des agents.

²⁸ Lorsque le produit de la fiscalité transférée est inférieur au montant du droit à compensation, l'État est tenu de majorer le montant de la fiscalité transférée à due concurrence, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel (cf. décision DC n°2003-489 du 29 décembre 2003 sur le RMI).

²⁹ « *Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leur ressources.* »

Cette seule obligation de compensation des transferts de compétences au « coût historique », quelle que soit l'évolution des dépenses effectives après le transfert, a récemment été confirmée par le Conseil constitutionnel (décision n°2011-142/145 du 30 juin 2011 QPC, RSA).

Les principes indiqués ci-dessus ne sont pas tous opposables aux créations et extensions de compétences, à l'égard desquelles la Constitution et le Conseil Constitutionnel reconnaissent au législateur un pouvoir d'appréciation pour déterminer les ressources nécessaires à attribuer, qui doivent cependant être suffisantes pour ne pas porter atteinte au principe de libre administration. Bien sûr, rien n'interdit au législateur d'appliquer les principes précités en cas de création ou d'extension de compétences en fondant la compensation définitive sur la dépense exposée par les collectivités concernées 1 ou 2 ans après l'entrée en vigueur de la réforme.

Au-delà de ces principes généraux et sur la base de la jurisprudence, il est possible d'établir la typologie suivante.

Définition des cas d'accroissement de charges ouvrant un droit à compensation :

Cas d'accroissement de charges :	Définition	Textes de référence
Transfert de compétences (loi)	L'exercice d'une compétence préalablement exercée par l'Etat est confié à un niveau de collectivités. Décentralisation d'une compétence.	Art. 72-2 de la Constitution Art. L.1614-1 du CGCT
Création de compétences (loi)	On entend par création de compétence l'octroi d'une compétence nouvelle, présentant un caractère obligatoire, dépourvue de tout lien avec une compétence déjà exercée par un niveau de collectivités territoriales et non précédemment exercée par l'Etat ou un autre niveau de collectivités.	Art. 72-2 de la Constitution Art. L.1614-1-1 du CGCT
Extension de compétences (loi)	Pour être caractérisée d'extension de compétences, la disposition législative doit conjuguer deux critères cumulatifs : avoir un caractère obligatoire et procéder à un accroissement du périmètre de la compétence (par l'attribution de missions nouvelles au sein des compétences exercées en ce qu'elles remettent en cause la nature ou l'objet même de cette compétence ou par l'élargissement à un nouveau public ou à de nouveaux bénéficiaires).	Art. 72-2 de la Constitution Art. L.1614-1-1 du CGCT

Cas d'accroissement de charges :	Définition	Textes de référence
Modification ultérieure des règles relatives à l'exercice des compétences transférées (décret ou arrêté, voire loi s'agissant de la compétence « SRV »)	Cas de charges nouvelles résultant de la modification par voie réglementaire des conditions d'exercice des compétences transférées (article L.1614-2 du CGCT), dès lors que « le règlement a pour objet, en droit ou en fait, de modifier le régime du service ou de la prestation (...) [ou qu'il] modifie des normes qui ne s'imposent à la collectivité compétente que par la référence qu'y font des dispositions propres à ce service ou à cette prestation » et qu'il est obligatoire. Une exception toutefois : s'agissant de la compétence « services régionaux de voyageurs - SRV » des régions, cette définition est valable même lorsque les charges nouvelles résultent d'une loi (article L.1614-8-1 du CGCT).	Art. L.1614-2 du CGCT (2e alinéa) Avis du Conseil d'Etat du 2 mai 1984 (n°334 900) Art. L.1614-8-1 du CGCT (9e alinéa) en matière de SRV

Définition des cas d'accroissements de charges n'ouvrant pas un droit à compensation

En l'état actuel du droit, dans deux cas, alors même qu'elles entraînent un accroissement de charges pour les collectivités territoriales concernées, des mesures prises par l'Etat n'imposent pas juridiquement de droit à compensation ou d'accompagnement financier :

Cas	Absence de droit à compensation obligatoire	Textes de références
Aménagement de compétence (loi)	Une loi qui « affecte » une compétence transférée « sans en modifier le périmètre », et sans en transformer ni la finalité ni la nature n'est pas une extension de compétence, mais un aménagement ou un approfondissement de compétence, et ce même si les charges résultant de l'exercice de la compétence transférée augmentent du fait de cette disposition.	Décisions du Conseil constitutionnel n°2010-56 QPC du 18 octobre 2010 (MASP) et n°2010-109 QPC du 25 mars 2011 (FNPE).
Mesures de portée générale (décret ou arrêté)	Cas de charges nouvelles résultant de mesures réglementaires de portée générale, qui n'affectent pas exclusivement des compétences exercées par un niveau spécifique de collectivités territoriales.	Avis du Conseil d'Etat du 2 mai 1984 (n°334 900).

Il existe un troisième cas de figure où un accroissement de charges imposé aux collectivités par l'Etat n'ouvre pas droit, juridiquement, à compensation : il concerne l'exercice déconcentré, par les maires, en qualité d'agent de l'Etat, de compétences de l'Etat.

Attribution de missions nouvelles au maire agent de l'Etat (loi)	L'attribution de nouvelles missions aux maires exercées en leur qualité d'agents de l'Etat ne s'analyse pas comme un transfert de compétence au profit des communes. Toutefois, de tels transferts de charges doivent être mis en œuvre par la loi en application de l'article L.1611-1 du CGCT : « aucune dépense à la charge de l'Etat ou d'un établissement public à caractère national ne peut être imposée directement ou indirectement aux collectivités territoriales ou à leurs groupements qu'en vertu de la loi. » A défaut, l'Etat engage sa responsabilité.	Jurisprudences du CE : Commune de Maisons-Laffitte, 27 juillet 2001 et Commune de Versailles, 5 janvier 2005. Article L.1611-1 du CGCT
--	---	---

La loi LRL

La dernière loi portant décentralisation de personnels de l'Etat aux collectivités territoriales (loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL), contenait un titre dédié à la compensation des transferts de compétences, qui prévoyait notamment :

- le principe de la compensation des transferts de compétences au « coût historique », évalué sur une période de trois ans pour les dépenses de fonctionnement et d'au moins cinq ans pour les dépenses d'investissement ;
- la compensation, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature.

Alors que la plupart des dotations de compensation des dépenses d'investissement mises en œuvre dans le cadre des premières lois de décentralisation était organisée en concours particuliers, répartis chaque année sur la base de critères objectifs³⁰ prenant en compte les besoins d'investissement (DRES, DDEC, concours ports et concours bibliothèques), ce qui permettait d'assurer une bonne allocation des ressources à répartir, la loi LRL

a figé les compensations des dépenses d'investissement à la moyenne décennale du coût historique constaté localement. Cela a généré des effets d'aubaine pour les collectivités bénéficiaires de biens récemment rénovés (non seulement les biens étaient neufs mais de surcroît la compensation était importante) au détriment des collectivités bénéficiaires de biens amortis, qui ont reçu des compensations manifestement inférieures aux besoins (cela a généré des contentieux sur l'immobilier des instituts de formation en soins infirmiers en particulier).

Le rôle de la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC)

En outre, la CCEC s'est affirmée comme la garante du respect des principes de la compensation financière et un acteur incontournable de la décentralisation. Depuis sa mise en place, le 10 mars 2005, à la suite de la modification de sa composition (paritaire Etat – élus locaux) et de son fonctionnement par la loi LRL, la CCEC s'est réunie à 56 reprises, soit en formation plénière, soit en sections des régions, des départements ou des communes, selon que le transfert abordé intéressait l'ensemble des collectivités territoriales ou seulement l'une d'entre elles, et a examiné 275 projets d'arrêtés interministériels, dont 253 ont été approuvés à l'unanimité et dont 9 ont reçu un avis défavorable de la « parité élus ».

Dès sa première séance, la commission a adopté le principe d'une division de ses travaux en deux phases, une phase de débat général sur la problématique du transfert examiné et une

³⁰ Les critères objectifs peuvent être : la superficie des locaux ; l'ancienneté des locaux ; la population concernée ou son évolution.

seconde phase consacrée à l'examen des arrêtés interministériels constatant, pour chaque transfert, le montant des droits à compensation financière.

La CCEC a examiné la quasi totalité des transferts prévus par la loi du 13 août 2004, qu'il s'agisse de transferts de compétences ou de services, et a fixé le montant définitif de la compensation de la plupart d'entre eux, entrés en vigueur entre 2005 et 2012.

Elle a ainsi permis de préciser la portée de la compensation pour un grand nombre de transferts, notamment les transferts de personnels. A cette fin, elle a suscité de très nombreux arbitrages du Premier ministre qui ont contribué à l'évolution de la doctrine en matière d'établissement du droit à compensation. Ces arbitrages ont :

- soit permis de définir les contours de l'évaluation de certaines charges transférées lorsque la loi était imprécise ;
- soit dérogé aux règles d'évaluation du droit à compensation à la demande de la parité élus dans un sens favorable pour les collectivités territoriales ;
- soit permis au Gouvernement d'arrêter sa position au regard des conclusions des missions d'inspection diligentées pour quelques transferts à la demande des élus de la CCEC.

La CCEC a par conséquent facilité la mise en œuvre de la décentralisation en faisant de ce lieu un espace d'échanges, d'information, d'explication, voire de pédagogie.

Elle a notamment élaboré une doctrine très précise en matière de compensation des transferts de personnels, afin de respecter les principes de concomitance et d'intégralité de la compensation, dans la mesure où la loi LRL n'apportait que peu de précision sur la question et avait d'ailleurs dû être complétée par l'article 147 de la loi de finances pour 2006 pour organiser la prise d'effet des droits d'option des agents titulaires de l'Etat transférés aux collectivités territoriales.

2. Objectifs poursuivis

Dans ces conditions, le chapitre II « compensation des transferts de compétences » du titre VI du présent projet de loi vise à organiser les modalités du respect par l'Etat de ses obligations en matière de compensation financière (cadre juridique rappelé ci-avant) dans la mise en œuvre de cette loi, et notamment des transferts de compétences qu'elle organise.

A cet effet, les objectifs poursuivis sont notamment les suivants :

- réaffirmer le principe de la neutralité financière des transferts de compétences ;
- encadrer les périodes de référence pour le calcul des droits à compensation respectifs des dépenses de fonctionnement et d'investissement ;
- associer la CCEC à la définition exacte de ces périodes, de façon à ce qu'elles soient crédibles au regard des charges transférées aux collectivités ;
- conserver le rôle de contrôle de la CCEC sur tous les aspects financiers de la mise en œuvre des mesures de décentralisation prévues dans la loi ;
- apporter des précisions sur les vecteurs de compensation ;
- ouvrir la possibilité de mettre en œuvre des modalités de répartition « critérisées » et annuelles entre les collectivités bénéficiaires de la compensation des dépenses

d'investissement afin de permettre une meilleure allocation des moyens aux besoins d'investissement constatés sur les biens immobiliers et équipements transférés ;

- organiser la poursuite des contrats de plan Etat-région (CPER) en cours dans les matières faisant l'objet d'un transfert de compétence.

L'objectif de compensation conforme au cadre juridique en vigueur est également valable en matière de transferts de personnels.

3. Options retenues

Dans ces conditions, la rédaction retenue est très largement inspirée de la loi LRL, avec quelques adaptations marginales.

Les modalités de compensation des transferts de compétence sont définies aux articles 53 et 54 du projet de loi de décentralisation. Comme mentionné à l'article 53, la compensation des charges résultant des transferts de compétences s'effectue au « coût historique », c'est-à-dire qu'elle doit être équivalente aux dépenses nettes³¹ consacrées par l'Etat, à la date du transfert, à l'exercice des compétences transférées. Les charges transférées sont évaluées sur la base des moyennes de dépenses de l'Etat, actualisées, sur une période variable : trois ans maximum pour les dépenses de fonctionnement et cinq ans minimum pour les dépenses d'investissement³².

Si le montant de la compensation des dépenses d'investissement est évalué au « coût historique », il est préconisé de prévoir par décret en Conseil d'Etat des modalités de répartition « critérisées » et annuelles entre les collectivités.

L'article 53 II précise en outre que la compensation financière des transferts de compétences s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature (TICPE), dans des conditions fixées par la loi de finances, sous le contrôle de la Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC – article L.1614-3 du CGCT), instaure une garantie de non baisse des compensations en cas de diminutions des recettes fiscales transférées et prévoit la présentation d'un rapport annuel du Gouvernement sur ce thème à la CCEC.

L'article 53 III organise la répartition des financements, entre l'Etat et les collectivités territoriales, des opérations des CPER en cours ayant trait à des compétences transférées par la présente loi, ainsi que leur articulation avec le droit à compensation.

Enfin, l'article 54 détermine la date d'entrée en vigueur des transferts et extensions de compétences mis en œuvre par la présente loi (1^{er} janvier 2014), sous réserve de l'inscription des compensations correspondantes en loi de finances. Il est nécessaire de souligner qu'en application de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, l'entrée en vigueur d'un transfert de compétence est subordonnée à l'ouverture concomitante en loi de finances des compensations correspondantes³³. Il convient dès lors de mentionner explicitement dans la loi la date d'entrée en vigueur des transferts de compétences : 1^{er} janvier 2014 si la loi est adoptée avant la fin de l'année. Une exception cependant : les ESAT, dont le transfert aux

³¹ Diminuées des éventuelles réductions de charges ou augmentations de ressources entraînées par le transfert.

³² Exception faite des ESAT, mentionné à l'art.56, d'une durée de 3 ans.

³³ Décision DC n° 2003-487 du 18 décembre 2003, considérant 14 (transfert du RMI)

départements est prévu à compter du 1^{er} janvier 2015, conformément aux dispositions du I de l'article 11 du projet de loi.

Les articles 44 à 47 prévoient, comme pour les transferts de personnels de la loi LRL, un mécanisme de mise à disposition des services de l'Etat qui participaient à l'exercice des compétences transférées au 31 décembre précédant l'année du transfert de compétence, jusqu'au transfert effectif des services à la date et dans les conditions fixées par décrets en Conseil d'Etat.

Le respect des principes de concomitance et d'intégralité des compensations des charges transférées dicte les modalités de compensation prévues au sein du projet de loi. Comme dans la loi LRL, lorsque le droit d'option est exercé avant le 31 août d'une année, l'intégration ou le détachement de l'agent et le droit à compensation qui en résulte ne prennent effet qu'à compter du 1^{er} janvier de l'année suivante. Lorsque le même droit d'option est exercé entre le 1^{er} septembre et le 31 décembre d'une année, l'intégration ou le détachement et le droit à compensation qui en résulte ne prennent effet qu'à compter du 1^{er} janvier de la deuxième année suivant l'exercice de ce droit. Pour les agents détachés d'office faute d'avoir exercé leur droit d'option, le droit à compensation n'est alloué qu'à compter du 1^{er} janvier de l'année N+2 si le décret de transfert de services est publié avant le 31 août ou à compter du 1^{er} janvier de l'année N+3 si la publication du décret est postérieure à cette date.

Comme pour la loi LRL, les modalités précises de compensation financière ne relèvent pas du domaine de la loi et ne figurent donc pas dans le présent projet de loi. Ces modalités s'inscriront dans le cadre de la doctrine élaborée par la CCEC. Il s'agit notamment de la compensation des dépenses de rémunération des agents transférés, y compris les dépenses d'action sociale et cotisations sociales, sur la base du coût réel des agents et de la compensation des postes devenus vacants. La méthode d'évaluation de la compensation financière due au titre des frais de fonctionnement des services transférés s'effectue sur la base d'une évaluation des frais de fonctionnement des services (hors loyers) par ratios (€/agent), déterminés par chaque ministère décentralisateur sur la base des frais réels du service calculés selon la moyenne actualisée des dépenses constatées sur une période triennale précédant le transfert de compétences.

S'agissant des loyers, lorsque l'Etat est locataire de l'immeuble affecté aux services ou parties de services transférés, la collectivité bénéficiaire de ce transfert succède à tous ses droits et obligations et se voit compenser les montants des loyers sur la base des montants en vigueur au cours de l'année précédant le transfert de services. Lorsque l'Etat met à disposition les immeubles utilisés pour l'exercice des compétences transférées, ces mises à disposition se font à titre gratuit, conformément aux dispositions des articles L. 1321-1 et suivants du CGCT ; aucune compensation n'est alors due à la collectivité bénéficiaire du transfert, aucune charge supplémentaire liée à la mise à disposition de ces immeubles ne lui étant en tout état de cause imposée.

4. Evaluation des impacts et mise en œuvre

Ces dispositions trouveront à s'appliquer, sous le contrôle de la CCEC, aux transferts, créations et extensions de compétences consacrées par la présente loi, à condition qu'ils soient obligatoires.

A ce titre, le transfert aux départements des établissements et services d'aide par le travail (ESAT) (articles 10 et 11)³⁴ constitue un transfert de compétences obligatoire.

Le transfert aux régions de certaines lignes ferroviaires est, quant à lui, facultatif (articles 1 et 2). Toutefois, dès lors qu'une région volontaire aura hérité d'une ligne encore en activité préalablement exploitée par l'Etat, elle devra obligatoirement assurer la gestion de ces infrastructures et donc percevoir une compensation à ce titre. Une disposition spécifique est prévue à cet effet au dernier de l'article L. 3114-3 créé par l'article 2 du projet de loi : elle prévoit que cette compensation est déterminée dans la convention de transfert, dans le respect du principe de neutralité des charges et des ressources transférées.

Aucune création ou extension de compétence obligatoire au sens de l'article 72-2 de la Constitution n'est prévue dans le présent projet de loi.

³⁴ En 2013, sont ouverts au budget de l'Etat à ce titre 1 438 M€ sur le programme 157 pour le fonctionnement des ESAT, 1 238 M€ pour la GRTH et 2,5 M€ pour le **IAI** (investissement).

7.3. Chapitre III : LA CLARIFICATION DU DROIT (article 55)

1. Diagnostic

Selon les statistiques du secrétariat général du gouvernement (cf. plaquette : Lois et règlements en vigueur : approche statistique de janvier 2011), le droit positif en vigueur était, à la fin de l'année 2010, constitué de :

- 58 codes ;
- 2 016 lois dont 94 lois organiques, hors lois autorisant la ratification d'un accord international et lois de règlement qui épuisent leurs effets dès leur entrée en vigueur ;
- 600 ordonnances, qu'elles aient été ou non ratifiées par le Parlement ;
- 26 198 décrets réglementaires.

Ces chiffres prennent en compte les textes consolidés en vigueur. Les lois ou décrets dont l'ensemble des dispositions permanentes se trouvent incorporées dans un texte antérieur, par ajout ou modification, ne s'y trouvent donc pas décomptés en tant que tels.

Cet ensemble est constitué de 44 % de droit codifié et de 56 % de droit non codifié. Le droit non codifié se décompose en :

- 19845 articles de lois soit 2,4 millions de mots ;
- 4548 articles d'ordonnances soit 485 000 mots ;
- et, 135 551 articles de décrets soit 13,4 millions de mots.

2. Objectifs poursuivis

L'article d'abrogation de dispositions obsolètes et de dispositions transitoires ayant épuisées leurs effets juridiques répond :

- à l'objectif de valeur constitutionnelle, défini par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 99-421 du 16 décembre 1999, de rendre la loi « accessible et intelligible » aux citoyens. Cet objectif a été réaffirmé dans le cinquième considérant de la décision n° 2003-473 du 26 juin 2003 que le Conseil constitutionnel a rendue sur la loi n° 2003-591 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit ;
- au souhait formulé par le Président de la République lors de son allocution du 5 octobre 2012 à la Sorbonne que : « *pour tout nouveau texte, toute nouvelle norme soit accompagnée de la suppression d'une autre* » ;
- à l'objectif général d'allègement des normes contenues dans la législation existante.

3. Evaluation des impacts

Le présent article procède à l'abrogation de 94 articles de lois comportant 14 745 mots. Ces abrogations se traduisent par une diminution de 0,47 % du nombre d'articles législatifs non codifiés soit une diminution de 0,61 % du nombre de mots.

8. CONDITIONS D'APPLICATION DANS LES COLLECTIVITES REGIEES PAR LES ARTICLES 73 ET 74 DE LA CONSTITUTION, EN NOUVELLE-CALEDONIE ET DANS LES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES, EN JUSTIFIANT, LE CAS ECHEANT, LES ADAPTATIONS PROPOSEES ET L'ABSENCE D'APPLICATION A CERTAINES DE CES COLLECTIVITES

Art. 4, schémas de l'intermodalité (8° et 9°) ; art. 5 (3°)

Alors que le « schéma régional des infrastructures et des transports » (article L. 1213-1 du code des transports) constitue, en droit commun, un volet du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire prévu par la loi du 7 janvier 1983 modifiée, pour les départements et régions d'outre-mer les dispositions relatives à ce schéma sont « fixées par » l'article L. 4433-7 du CGCT relatif au schéma d'aménagement propre aux régions d'outre-mer, en vertu de l'article L. 1811-7 du code des transports. Par cohérence, il est proposé que le nouveau schéma régional de l'intermodalité soit également rattaché au schéma d'aménagement régional. Il en est de même pour Mayotte.

Art. 12, autorités organisatrices de la mobilité (3°)

L'article 12 du projet de loi :

- modifie l'article L. 1231-1 du code des transports en indiquant que les communes, leurs groupements et les syndicats mixtes de transports, qui étaient auparavant les « autorités organisatrices de transports urbains » sont désormais les « autorités compétentes pour organiser la mobilité »,
- et introduit une nouvelle section 4 du même chapitre (article L. 1231-14 à L. 1231-16) déclinant le rôle possible de ces autorités en matière d'autopartage, de covoiturage et de location de bicyclettes.

L'article L. 1231-1 fait l'objet d'une rédaction spécifique pour Mayotte, à l'article L. 1821-6 du code des transports : celui-ci prévoit uniquement que « *A Mayotte, les communes et leurs groupements sont compétents pour l'organisation des transports urbains de personnes.* », sans mentionner notamment la notion d'autorités organisatrices de transports, et en excluant l'intervention de syndicats mixtes.

La rédaction proposée consiste à compléter l'article L.1821-6 spécifique à Mayotte, en respectant l'architecture existante, et notamment l'absence de syndicats mixtes de transports, mais en étendant néanmoins aux personnes publiques déjà mentionnées la nouvelle compétence « mobilité » introduite en droit commun par le projet de loi.

L'introduction de la compétence en matière de mobilité permet seule de rendre opérants à Mayotte les articles L. 1231-14 à L. 1231-16, applicables de plein droit en vertu du principe d'identité législative.

Art. 18, transparence financière

Les dispositions intéressant la transparence financière (rapport d'orientation au conseil municipal, etc.) paraissent devoir être étendues à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie Française

Art. 24, commissions des finances dans les communes

Le I de l'article 106 du projet de loi complète l'article L. 2121-22 du CGCT en imposant la création d'une commission des finances dans toute commune de plus de 50 000 habitants. L'article du CGCT modifié par le projet est applicable en Polynésie française en vertu de l'article L. 2573-5 du même code. Dès lors, il y a lieu d'étendre la modification en droit commun de cette disposition à la Polynésie française, où certaines communes comptent déjà actuellement plusieurs dizaines de milliers d'habitants, par une mention expresse d'applicabilité.

Cette réforme a également vocation à s'appliquer, en Nouvelle-Calédonie, à la commune de Nouméa (91.000 habitants) mais elle suppose une modification de l'article L.121-20 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie.

Art. 26, suite du retrait des délégations à un adjoint

Il est proposé d'étendre à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie la disposition qui prévoit que le conseil municipal se prononce à bulletin secret sur le maintien de l'intéressé dans ses fonctions.

Art. 27, généralisation des conseils de développement à toutes les aires urbaines

Il n'y a pas matière à appliquer cette mesure à Mayotte.

Art. 28, droit de pétition en Polynésie Française et en Nouvelle-Calédonie

L'article 28 du projet de loi abaisse le seuil du nombre d'électeurs qui conditionne le droit de pétition pour obtenir l'inscription à l'ordre du jour des assemblées délibérantes d'une consultation sur toute affaire relevant des collectivités concernées :

	Régime actuel	Régime à venir
Communes de moins de 3.500 habitants	1/5 ^{ème} des électeurs	1/10 ^{ème} des électeurs
Communes de plus de 3.500 habitants		1/20 ^{ème} des électeurs
Autres collectivités	1/10 ^{ème} des électeurs	1/20 ^{ème} des électeurs

Ces nouvelles dispositions vont s'appliquer de plein droit aux communes des départements d'outre-mer, y compris aux communes des futures collectivités territoriales uniques de Guyane et de Martinique, de Mayotte et de Saint-Pierre et Miquelon.

Le premier alinéa de l'article L.1112-16 du CGCT, ainsi modifié par la réforme, a vocation à s'appliquer aux communes de la Polynésie française mais une mention expresse d'applicabilité s'impose. A cette fin le projet de loi modifie l'article L. 1821-1.

Cette réforme a également vocation à s'appliquer aux communes de la Nouvelle-Calédonie mais elle suppose une modification de l'article L.125-2 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie.

Elle ne peut s'appliquer, faute de disposition organique correspondante, aux collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution, dont certaines disposent déjà d'un dispositif

similaire (1/10^{ème} des électeurs en Polynésie française, 5 % des électeurs à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon).

Art. 29, « open data »

Il est proposé d'étendre cette mesure aux communes de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie.

Art. 38, compétences des communautés de communes et des communautés d'agglomération en Polynésie Française

Le projet de loi étend de deux à quatre les groupes de compétences obligatoires et de un à trois les groupes de compétences optionnelles exercées par les communautés de communes. Il étend les compétences des communautés d'agglomération. Ces nouvelles dispositions appellent des adaptations pour la Polynésie française.

L'article L.5842-22 du CGCT adapte l'article L.5214-16 aux spécificités de la Polynésie française concernant l'étendue des compétences obligatoires et optionnelles des communautés de communes. Parmi les nouveaux groupes de compétences ajoutés par le projet de loi (tourisme, gestion des milieux aquatiques, assainissement et accueil des gens du voyage), seul l'assainissement est une compétence communale en Polynésie française. Par ailleurs, selon l'avis du tribunal administratif n°14-2011 en date du 26 avril 2012, le transfert de compétences de la Polynésie française à des communautés de communes est opéré à titre définitif. Ainsi, afin de ne pas entraver la constitution de communautés de communes en Polynésie française, il convient d'une part, de maintenir les dispositions spécifiques actuellement en vigueur en Polynésie française (article L. 5842-22) et, d'autre part, d'écarter l'extension des champs de compétences obligatoires et optionnelles des communautés de communes sur ce territoire. La compétence en matière d'assainissement resterait donc une compétence optionnelle.

En ce qui concerne les communautés d'agglomération, parmi les nouveaux groupes de compétences ajoutés par le projet de loi (tourisme, gestion des milieux aquatiques, assainissement et accueil des gens du voyage), seul l'assainissement est une compétence communale en Polynésie française. L'article L.5842-28 du CGCT adapte l'article L.5214-5 aux spécificités de la Polynésie française concernant l'étendue des compétences obligatoires et optionnelles des communautés d'agglomération. Il convient d'une part, de maintenir les dispositions spécifiques actuellement en vigueur en Polynésie française (article L. 5842-28 CGCT) et, d'autre part, d'écarter l'extension des champs de compétences obligatoires et optionnelles des communautés d'agglomération sur ce territoire y compris en matière d'assainissement.

Art. 38, prolongation à Mayotte des opérations d'achèvement et de rationalisation de la carte des EPCI à fiscalité propre

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a prévu la mise en place d'une procédure de concertation afin de rationaliser et d'achever la carte intercommunale au 1^{er} juin 2013.

Compte tenu de l'évolution statutaire de Mayotte, le calendrier prévu en droit commun pour l'achèvement et la rationalisation de l'intercommunalité n'est pas applicable à ce nouveau

département. En effet, si l'ordonnance du 1^{er} décembre 2011 a rendu applicable à Mayotte les 2^{ème} et 5^{ème} parties du CGCT dans une version plus proche du droit commun, l'entrée en vigueur des dispositions en matière d'intercommunalité à fiscalité propre est différée au 1^{er} janvier 2014 afin d'être en concordance avec la mise en place de la fiscalité de droit commun. Par ailleurs, les dispositions régissant la composition de la CDCI nécessitaient d'être adaptées pour tenir compte notamment de l'absence d'EPCI à fiscalité propre (dont le régime n'entrera en vigueur à Mayotte qu'au 1^{er} janvier 2014) ainsi que celle du conseil régional. En l'absence de tels organismes à Mayotte, la CDCI ne pouvait être constituée.

Par conséquent, afin de permettre la création d'une CDCI à Mayotte, le décret n° 2012-1337 du 30 novembre 2012 introduit des règles de composition particulières à Mayotte. L'élection et la désignation des membres de la CDCI est en cours (arrêté préfectoral du 6 février 2013 relatif à l'organisation de l'élection des représentants des communes et de leurs groupements au sein de la CDCI). L'installation officielle de la commission devrait intervenir au printemps 2013.

Pour ces raisons, la mise en place effective de la CDCI mahoraise et par voie de conséquence, l'élaboration et l'adoption du SDCI n'ont pu intervenir dans le calendrier prévu en droit commun.

Pour autant, la rationalisation de la carte de l'intercommunalité constitue un réel défi pour le Département de Mayotte. Les enjeux portent principalement sur le traitement des déchets et l'aménagement du territoire.

Hormis Mamoudzou et Koungou, toutes les communes mahoraises ont transféré leur compétence « ordures ménagères » à l'un des 4 syndicats intercommunaux de déchets existants à Mayotte. Toutefois, le service rendu doit impérativement être développé, tant en ce qui concerne la collecte que le traitement des déchets qui est parfois inexistant.

La création du syndicat intercommunal d'élimination et de valorisation des déchets de Mayotte (SIDEVAM) est une première étape. Il a vocation à constituer un syndicat unique regroupant les syndicats existants en la matière dans une volonté de cohérence et d'économie de moyens. Sa création a d'ores et déjà permis d'obtenir les crédits européens pour financer la construction du futur centre de stockage et de traitement des déchets non dangereux.

S'agissant de l'aménagement du territoire, le syndicat mixte d'investissement pour l'aménagement de Mayotte (SMIAM) ne parvient pas à assurer un rythme de réalisation s'agissant des compétences transférées par les collectivités (communes et conseil général) dans les domaines de la construction des établissements scolaires du premier degré et des équipements sportifs correspondant aux besoins malgré des moyens financiers importants. Une démarche de rationalisation des statuts et de facilitation de son action est en cours afin d'assurer l'efficacité et l'effectivité du syndicat.

Au regard de ces éléments, il convient de proroger à Mayotte les délais prévus en droit commun pour parachever la carte de l'intercommunalité dans le Département. Cette prorogation doit permettre d'une part, de tenir compte de la constitution retardée de la CDCI mahoraise et d'autre part, de garantir au préfet des pouvoirs accrus, à l'instar de ceux dont ont disposés les préfets entre janvier 2012 et mai 2013, destinés à faciliter la mise en œuvre des projets d'intercommunalité dans le Département de Mayotte.

Une telle adaptation ressortit de la même philosophie que celle qui prévaut pour les articles relatifs à l'achèvement de la carte intercommunale en Ile de France.

Art. 40 Haut-conseil des territoires

Le renvoi au pouvoir réglementaire des conditions de désignation des maires et des représentants d'EPCI permettra de prendre en compte les communes et leurs groupements outre-mer, y compris en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française notamment.

Il a cependant paru utile de préciser que les collectivités uniques de Guyane et de Martinique sont, au titre de la représentation des collectivités au HCT, assimilées à des régions.

**ANNEXE à l'ETUDE d'IMPACT PORTANT SUR LE PROJET DE LOI
relatif aux solidarités territoriales et à la réforme de l'action publique**

Transports ferroviaires

2. Titre Ier : LES TRANSFERTS DE COMPETENCES

2.1. Chapitre I ER : LES TRANSPORTS

2.1.1. Section 1 : Les transports ferroviaires

Lignes concernées par un éventuel transfert de propriété

Le projet de loi dispose que : « peuvent être transférées, sous réserve de la cohérence globale du réseau ferroviaire et des besoins de la défense du pays, les lignes utilisées par des services de transport de personnes organisés par la région, existants ou envisagés, non utilisées par des services visés à l'article L. 2121-1 du code des transports et présentant au plus un point de raccordement au réseau ferré national ».

Il peut y avoir parmi ces lignes des lignes où ne circule que du trafic de marchandises ou de voyageurs mais également des lignes où les deux activités sont présentes. La première carte illustre les lignes utilisées pour des trafics de voyageurs qui, en première analyse, pourraient être concernées par la possibilité de transfert ouverte aux régions par le projet de loi.

Figure 1 Lignes avec voyageurs concernées (environ 1300 km)

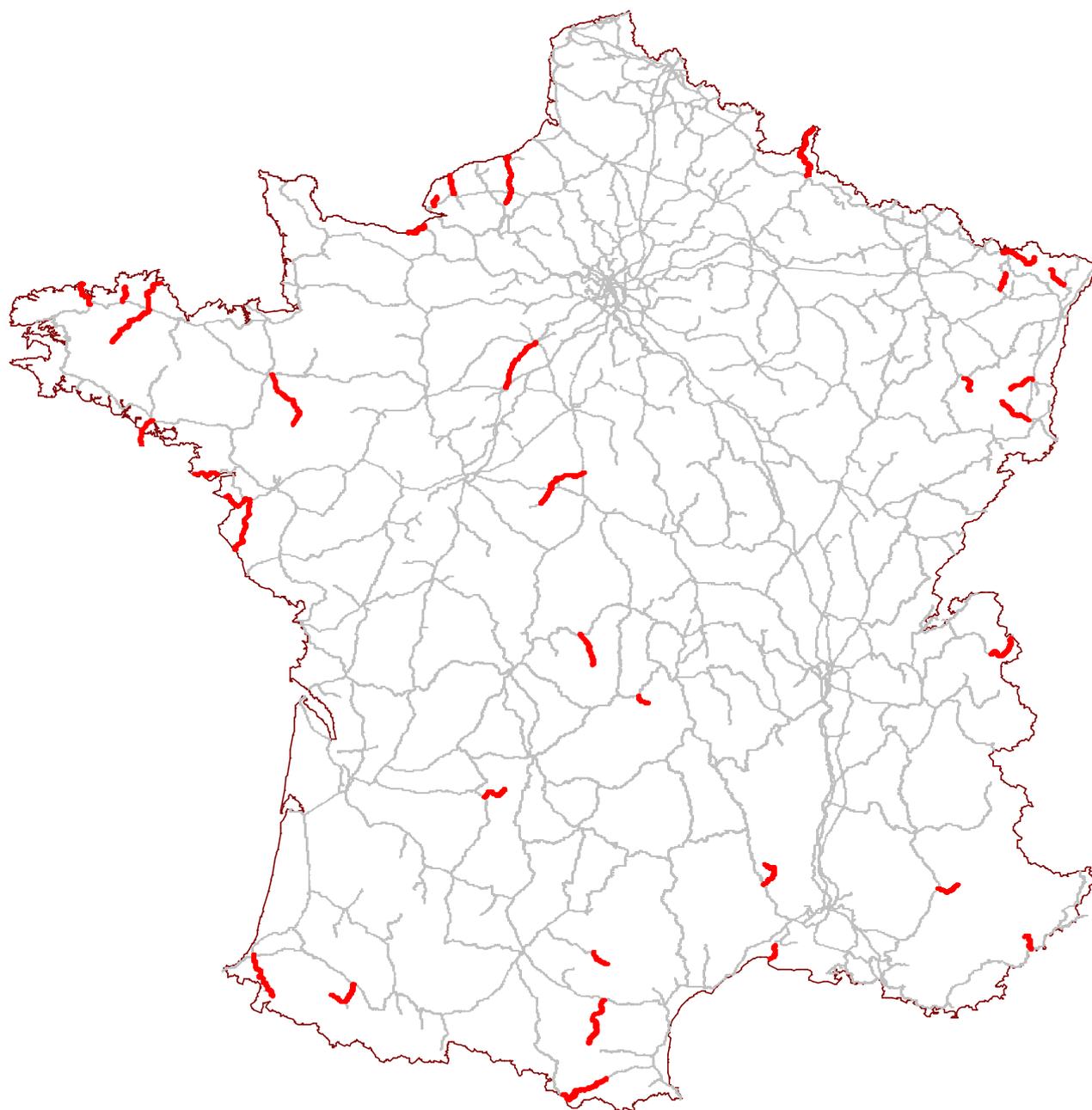
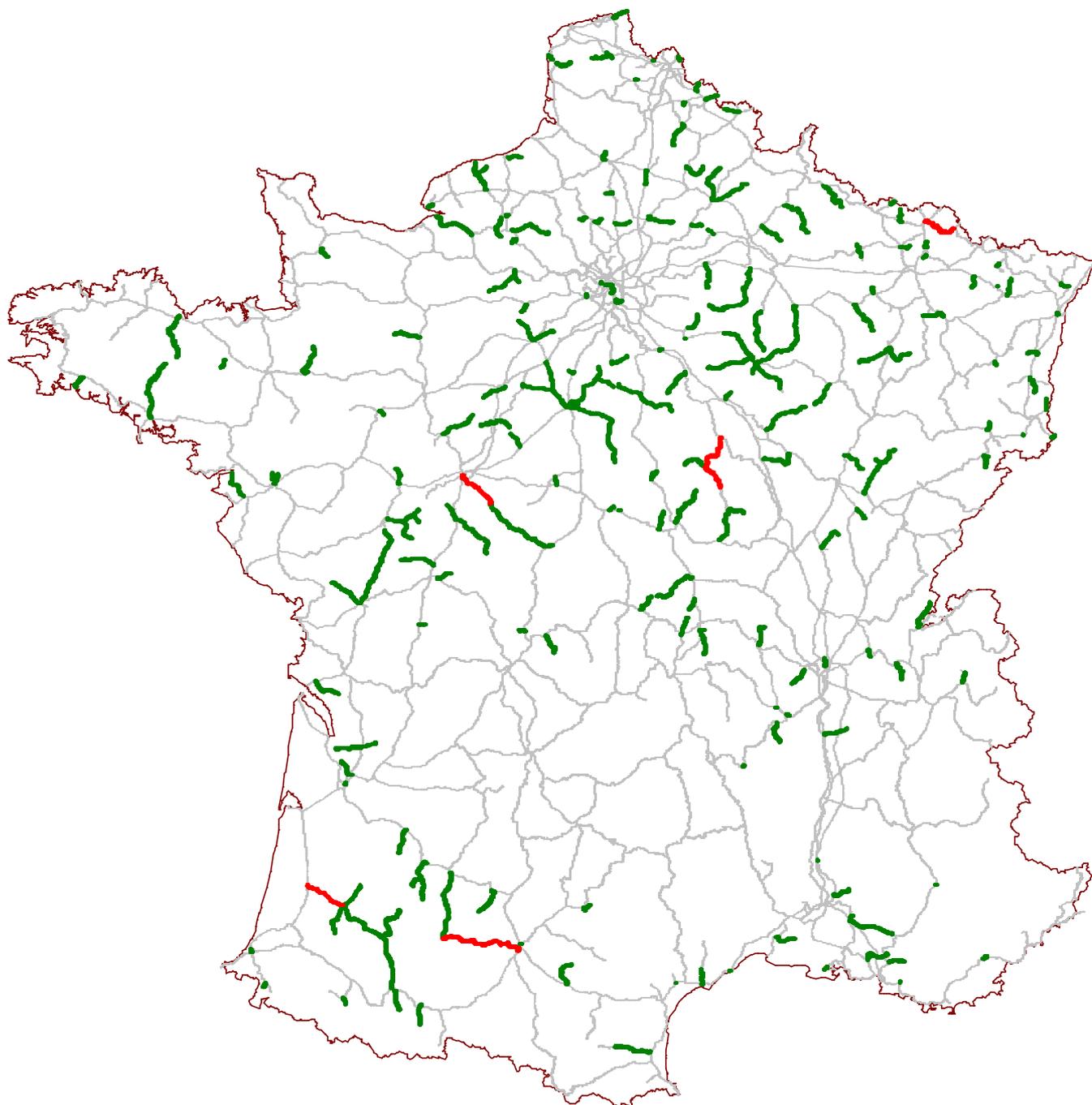


Figure 2
Lignes capillaires fret ou sans trafic (vert) et lignes voyageurs en antenne du réseau voyageurs (rouge) (total = environ 4000 km)



Sur cette deuxième carte, sont représentées les lignes capillaires fret ou sans trafic et les lignes de voyageurs en antenne par rapport au réseau utilisé par les trains de voyageurs. Elle illustre le périmètre à l'intérieur duquel des transferts pourraient être envisagés dans les cas de volonté d'une région de réouverture d'une section au trafic de voyageurs.