



PROJET DE LOI

**PORTANT NOUVELLE ORGANISATION TERRITORIALE
DE LA REPUBLIQUE**

NOR : RDFX1412429L/Bleue-1

ETUDE d'IMPACT

17 juin 2014

SOMMAIRE

Table des sigles et acronymes	4
1. Eléments transversaux.....	6
1.1. Objectifs généraux poursuivis par le projet de loi	6
1.2. Options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et motifs du recours à une nouvelle législation	7
1.3. Conditions d'application dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres Australes et Antarctiques Françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application à certaines de ces collectivités	7
1.4. Impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes	7
1.5. Impact en termes de handicap	7
1.6. Consultations menées.....	8
1.6.1. Concertation préalable à l'élaboration du projet de loi.....	8
1.6.2. Consultations obligatoires sur l'avant-projet de loi	8
1.7. Modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, textes législatifs et réglementaires à abroger et mesures transitoires proposées	10
1.7.1. Application dans le temps	10
1.7.2. Mesures transitoires	13
1.7.3. Lois et ordonnances ultérieures.....	14
1.7.4. Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires	15
2. Titre I : Des régions renforcées pour un développement équilibré des territoires (articles 1er à 13).....	18
2.1. Le renforcement des responsabilités régionales.....	18
2.1.1. La suppression de la clause de compétence générale des régions (article 1er).....	18
2.1.2. Le pouvoir réglementaire des régions (article 1er)	20
2.1.3. Le développement économique (articles 2 à 3).....	24
2.1.4. Le tourisme (article 4).....	30
2.1.5. Le plan régional de prévention et de gestion des déchets (article 5)	34
2.1.6. Le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (articles 6 et 7).....	38
2.1.7. Les déplacements (articles 8, 9, 10 et 11)	53
2.1.7.1. <i>Les transports routiers</i>	53
2.1.7.2. <i>Les transports scolaires</i>	55
2.1.7.3. <i>Le transfert de la voirie départementale</i>	58
2.1.7.4. <i>Le transfert des aérodromes</i>	63
2.1.7.5. <i>Le transfert des ports maritimes et intérieurs</i>	67
2.1.8. Le transfert des collèges (article 12)	71
2.1.9. Les dispositions spécifiques à la collectivité territoriale de Corse (article 13).....	75
3. Titre II : Des intercommunalités à l'échelle des bassins de vie, au service de projets de territoire (articles 14 à 23).....	77
3.1. Des regroupements communaux (articles 14 à 22)	77

3.2.	Délégations ou transferts de compétences des départements aux métropoles (article 23)	86
4.	Titre III : Solidarité et égalité des territoires (articles 24 à 29)	88
4.1.	Suppression de la clause de compétence générale des départements et définition de leurs capacités d'intervention pour les solidarités territoriales et humaines (article 24).....	88
4.2.	Amélioration de l'accessibilité des services à la population (articles 25 et 26)...	90
4.3.	Lutte contre la fracture numérique (article 27)	94
4.4.	Compétences partagées dans le domaine de la culture, du sport et du tourisme et guichets uniques (articles 28 et 29).....	99
4.4.1.	Compétences partagées dans le domaine de la culture, du sport et du tourisme	99
4.4.2.	Guichets uniques	102
5.	Titre IV : Transparence et responsabilité financières des collectivités territoriales (articles 30 à 34)	104
5.1.	Transparence financière (articles 30 à 32).....	104
5.2.	Responsabilité financière (article 33)	108
5.3.	Observatoire de la gestion publique locale (article 34).....	115
6.	Titre V : Dispositions relatives aux agents (articles 35 et 36)	116
6.1.	Concernant les transferts de l'Etat vers les collectivités	116
6.2.	Concernant la protection sociale des agents transférés	117
6.3.	Concernant les maisons de service au public.....	119
7.	Titre VI : Dispositions transitoires et finales (article 37)	120
	<u>Annexes à l'étude d'impact</u>	118

Les annexes n°1 à n°3 portent sur le Titre I du projet de loi (Des régions renforcées pour un développement équilibré des territoires)

Annexe n°1	: Etat des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire ;	133
Annexe n°2	: Avis de la Section des travaux publics du Conseil d'Etat du 5 mars 1991 n°349-324 ;	134
Annexe n°3	: Effets juridiques du SRADDT ;	136

Les annexes n°4 et n°5 portent sur le Titre II du projet de loi (Des intercommunalités à l'échelle des bassins de vie, au service de projets de territoire)

Annexe n°4	: Périmètre des syndicats de type SIVU pour la compétence gaz et électricité ;	137
Annexe n°5	: Population des EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2014.	138

Table des sigles et acronymes

ARCEP : autorité de régulation des communications électroniques et des postes
ATD : agence technique départementale
ATESAT : assistance technique fournie par l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire
CA : communauté d'agglomération
CC : communauté de communes
CCEC : commission consultative d'évaluation des charges
CDCI : commission départementale de la coopération intercommunale
CDOMSP : commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics
CDT : comité départemental du tourisme
CE : Conseil d'Etat
CFL : comité des finances locales
CGCT : code général des collectivités territoriales
CGEDD : conseil général de l'environnement et du développement durable
CGET : commissariat général à l'égalité des territoires
CJF : code des juridictions financières
CJUE : Cour de justice de l'Union européenne
CODER : commission de développement économique régional
CPER : contrat de plan Etat-région
CRC : chambre régionale des comptes
CRT : comité régional du tourisme
CSFPE : conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat
CSFPT : conseil supérieur de la fonction publique territoriale
CTC : collectivité territoriale de Corse
CTAP : conférence territoriale de l'action publique
CU : communauté urbaine
DDEC : dotation départementale d'équipement des collèges
DGCIS : direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services
DGD : dotation globale de décentralisation
DRES : dotation régionale d'équipement scolaire
EPA : établissement public administratif
EPCI : établissement public de coopération intercommunale
EPCI FP : établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre
EPIC : établissement public industriel et commercial
EPL : établissement public local
ERU : eaux résiduaires urbaines
ETI : entreprise de taille intermédiaire
ETP : équivalent temps plein
FEDER : fonds européen de développement régional
FSN : fonds national pour la société numérique
GIP : groupement d'intérêt public
INSEE : institut national de la statistique et des études économiques
IPC : ingénierie publique concurrentielle
LOLF : loi organique relative aux lois de finances
LOLFSS : loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale
NUTS : nomenclature des unités territoriales statistiques
OGM : organisme génétiquement modifié
OTSI : office du tourisme et syndicats d'initiative
PADDUC : plan d'aménagement et de développement durable de la Corse
PDEDMA : plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés

PIB : produit intérieur brut
PLU : plan local d'urbanisme
PME : petite et moyenne entreprise
PNR : parc naturel régional
PNTHD : programme national très haut débit
POS : plan d'occupation des sols
PPGDD : plan régional ou interrégional de prévention et de gestion des déchets dangereux
PPGDND : plan de prévention et de gestion des déchets non dangereux
PSR : prélèvement sur recettes
QPC : question prioritaire de constitutionnalité
RSA : revenu de solidarité active
RSP : relais services publics
SAN : syndicat d'agglomération nouvelle
SAR : schéma d'aménagement régional
SATT : société d'accélération du transfert des technologies
SCOT : schéma de cohérence territoriale
SDCI : schéma départemental de coopération intercommunale
SDRIF : schéma directeur de la région Ile-de-France
SDTAN : schéma directeur territorial d'aménagement numérique
SGAE : secrétariat général pour les affaires européennes
SGG : secrétariat général du Gouvernement
SGMAP : secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
SIVOM : syndicat à vocation multiple
SIVU : syndicat à vocation unique
SMVM : schéma de mise en valeur de la mer
SNCF : Société Nationale des Chemins de Fer français
SRADDT : schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire
SRCAE : schéma régional climat-air-énergie
SRCE : schéma régional de cohérence écologique
SRDE : schéma régional de développement économique
SRDEII : schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation
SRIT : schéma régional des infrastructures de transports
STIF : Syndicat des transports d'Île-de-France
TER : transport express régional
TFUE : Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne
TGV : train à grande vitesse
TICPE : taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TSCA : taxe spéciale sur les conventions d'assurance

1. Eléments transversaux

La démarche de décentralisation et de réforme de l'action publique entreprise par le Gouvernement s'articule en plusieurs projets de loi.

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, publiée au Journal officiel le 28 janvier 2014, déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel (2013-687 DC du 23 janvier 2014), constitue la première phase de cette nouvelle étape de décentralisation.

Ce texte comporte deux axes principaux que sont la reconnaissance du fait métropolitain (métropoles de droit commun ou métropoles de statut particulier) et la rationalisation de l'action publique locale (chefs de file, conférences territoriales de l'action publique). Il s'est enrichi également au cours du débat parlementaire de plusieurs dispositions relatives aux compétences des collectivités territoriales (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, dépenalisation du stationnement payant, transferts des fonds européens aux régions, ...).

Le présent projet de loi vise à définir une nouvelle organisation territoriale de la République s'appuyant sur le renforcement des compétences des régions dans des domaines stratégiques (développement économique, déchets, transports, routes, collèges...) et sur une nouvelle phase de rationalisation de l'intercommunalité (accroissement de la taille des EPCI à fiscalité propre, diminution du nombre de syndicats et création de nouveaux outils en faveur de la solidarité des territoires, tout en favorisant la transparence et responsabilité financière.

La présente étude d'impact est organisée en développements thématiques, correspondant à chacune des 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.

La présente première partie développe ceux des aspects qui peuvent être exposés de manière transversale, notamment les objectifs poursuivis de façon coordonnée par les projets de loi différents.

1.1. Objectifs généraux poursuivis par les projets 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 moderniser l'organisation territoriale afin d'assurer une plus grande efficacité de l'action publique au service de la population.

Ce nouveau projet de loi étend et clarifie les capacités d'action des collectivités, et en particulier de la région, dans les domaines qui sont déterminants pour la croissance économique, pour le rétablissement de la compétitivité et donc pour l'emploi. Il accompagne l'autre projet de loi du gouvernement qui vise également à doter les régions françaises d'une taille critique leur permettant d'exercer, à l'échelle la plus pertinente, les fonctions stratégiques qui leur sont confiées et de se comparer avec les collectivités de niveau équivalent chez nos voisins européens.

La coopération intercommunale sera également approfondie en complément des dispositions figurant dans la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Une articulation plus efficace, plus claire et moins coûteuse des compétences des différents niveaux de collectivités passe par des modalités d'organisation mieux 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 tutelle d'une collectivité sur une autre.

Le développement des compétences et des libertés locales appelle aussi à un 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. 34 et 72 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 la 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. Conditions d'application dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres Australes et Antarctiques Françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application à certaines de ces collectivités

Les dispositions du projet de loi touchant aux conditions d'application dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres Australes et Antarctiques Françaises, sont présentées et justifiées, le cas échéant, dans les développements thématiques relatifs aux différents domaines de compétences. Sont ainsi par exemple complétés les développements relatifs aux transferts des aéroports, à l'évolution de l'ingénierie territoriale ou au pouvoir réglementaire des régions.

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

Le projet global 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, si des dispositions du projet de loi concernaient des domaines de compétences pour lesquels une vigilance particulière est nécessaire compte tenu de la persistance d'inégalités entre les femmes et les hommes, des développements complémentaires seraient apportés par thématiques.

1.5. Impact en termes de handicap

Le projet global 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 ne demandent pas de dispositions spécifiques relatives aux personnes handicapées.

Pour autant, si des dispositions du projet de loi touchaient à des domaines de compétences pour lesquels une vigilance particulière est nécessaire, des développements complémentaires seraient alors apportés par thématiques.

1.6. Consultations menées

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

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

Au second semestre 2012, le Sénat a organisé une vaste concertation appelée « états généraux de la démocratie territoriale » en octobre 2012 clos par un discours du Président de la République. Les contributions reçues et les débats sont disponibles sur le site Internet du Sénat.

La préparation du premier projet de loi de décentralisation, adopté en conseil des ministres le 10 avril 2013 sous la forme de trois projets de loi, a donné lieu à des consultations, en premier lieu des représentants des associations d'élus de communes (association des maires de France (AMF), association des maires des grandes villes de France (AMGVF), fédération des maires des villes moyennes (FMVM), association des petites villes de France (APVF), association des maires ruraux de France (AMRF), d'EPCI (assemblée des communautés de France (ADCF), association des communautés urbaines de France (ACUF), de départements (assemblée des départements de France (ADF) et de régions (association des régions de France (ARF).

Les représentants du monde socio-économiques et des différents secteurs concernés par les enjeux de la décentralisation ont également contribué au débat et ont été reçues par l'exécutif au cours des deux dernières années.

Par ailleurs, le débat parlementaire sur le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, qui s'est déployé de mai à décembre 2013 au cours de six lectures, a été particulièrement riche et dense. Il a permis d'aborder de nombreux sujets, que ce soit des compétences attribuées aux collectivités ou des évolutions institutionnelles à envisager.

Les débats sur la décentralisation se sont enrichis de plusieurs contributions qui ont inspiré le présent projet, en particulier le rapport d'information des sénateurs RAFFARIN et KRATTINGER intitulé « des territoires responsables pour une république efficace » (n°49), en octobre 2013, au nom de la mission commune d'information sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République.

Le présent projet de loi s'inscrit enfin dans le prolongement de cette démarche initiée en 2012. Il reprend d'ailleurs plusieurs des dispositions présentes dans les deux autres projets de loi adoptés en Conseil des ministres le 10 avril 2013.

1.6.2. Consultations obligatoires sur le projet de loi

Instances	Dispositions relatives à leur consultation	Observations
------------------	---	---------------------

Conseil supérieur de la Cour des comptes	<u>CJF Article L. 112-8</u> : « 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 [...]. »	Obligatoire au titre des nouvelles missions données à la Cour des Comptes dans le cadre de l'amélioration de la transparence financière. Saisi en 2013 des mêmes dispositions
Conseil supérieur des chambres régionales des comptes	<u>CJF Article L. 212-16</u> : « 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. »	Obligatoire au titre des nouvelles missions données à la Chambre régionale des Comptes dans le cadre de l'amélioration de la transparence financière. Saisi en 2013 des mêmes dispositions
Assemblées des régions, des départements et des collectivités d'outre-mer	<u>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) du CGCT.</u>	Les dispositions concernant l'outre-mer sont pour la plupart des mesures de coordination ou ayant pour objet de maintenir le droit en vigueur.
Collectivité territoriale de Corse (CTC)	<u>Article L. 4422-16, V, du CGCT</u> : « Les projets de loi ... comportant des dispositions particulières à la Corse doivent être soumis pour avis à l'Assemblée de Corse. »	Consultation obligatoire au titre des dispositions relatives à la collectivité territoriale de Corse. Consultation effectuée : délibération de l'Assemblée de Corse en date du 31 mars 2014.
Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT)	<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, [.../...]. »	Consultation non obligatoire car le projet de loi n'est pas relatif à la fonction publique territoriale (avis du CE du 12 juin 2014).
Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat (CSFPE)	<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. » <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	Consultation non obligatoire car le projet de loi n'affecte pas la situation statutaire des agents de l'Etat (avis du CE du 12 juin 2014).

	dérogeant à la loi du 11 janvier 1984 susmentionnés relatifs à un ou plusieurs corps de fonctionnaires de l'Etat. »	
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 doit être consultée « sur les projets de loi, de décret ou de règlement relatifs au secteur des communications électroniques ».	Consultation obligatoire sur les dispositions relatives à l'aménagement numérique.

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

1.7.1. 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
Article 2, V	Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation	1 ^{er} janvier 2016
Article 3, II	Régime d'aides	1 ^{er} janvier 2016
Article 4, III	Tourisme	1 ^{er} janvier 2016
Article 5, II	Les plans régionaux de prévention et de gestion des déchets sont élaborés sous la responsabilité des présidents des conseils régionaux et approuvés par délibérations des conseils régionaux	Dans un délai de trois ans à compter de la promulgation de la présente loi.
Article 8, IV	Transfert des transports non urbains et des transports scolaires à la région	Les dispositions du présent article entrent en vigueur à compter du 1 ^{er} janvier 2016, à l'exception de celles des 5 ^o , 6 ^o et 7 ^o du I et de celles du II qui entrent en vigueur à compter du 1 ^{er} septembre 2016.
Article 9; VIII	Attribution à la région d'une compétence de gestion de la voirie et transfert dans son domaine public de la voirie classée dans le domaine public routier départemental.	Les dispositions entrent en vigueur à compter du 1 ^{er} janvier 2017.
Article 10, II	Transfert des aérodromes	Applicables sous réserve de l'entrée en vigueur des dispositions relevant de la loi de finances prévue à l'article 37.

Article 11, IV	Transfert des ports non autonomes	1 ^{er} janvier 2017
Article 12	Transfert des collèges	1 ^{er} septembre 2017
Article 14	Un nouveau schéma est arrêté selon la procédure prévue au présent IV dans tous les départements, à l'exception de ceux mentionnés aux articles 11 et 12 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles	Avant le 31 décembre 2015
Article 15, II	Des procédures simplifiées de mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale révisés en matière de création, de fusion, et d'extension de périmètre d'EPCI à fiscalité propre sont introduites de façon temporaire. Les projets pour la mise en œuvre des schémas selon ces procédures sont arrêtés avant le 31 décembre 2016. Les préfets disposent de pouvoirs accrus en ces matières pour passer outre les oppositions à leurs projets.	Avant le 31 décembre 2016.
Article 16	Des procédures simplifiées de mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale révisés en matière de dissolution, modification de périmètre et de fusion de syndicats sont introduites de façon temporaire. Les projets pour la mise en œuvre des schémas selon ces procédures sont arrêtés avant le 31 décembre 2016. Les préfets disposent de pouvoirs accrus en ces matières pour passer outre les oppositions à leurs.	Avant le 31 décembre 2016.
Article 21	Les communautés d'agglomération et les communautés de communes existant à la date d'entrée en	Délai expirant le 30 juin 2016.

	vigueur de la loi disposent d'un délai pour se mettre en conformité avec les nouvelles dispositions régissant leurs compétences, suivant la procédure définie à l'article L. 5211-20 et à l'article L. 5211-17 du CGCT.	
Article 21	Si les établissements publics de coopération intercommunale ne se sont pas mis en conformité avec ces dispositions dans ce délai, ils exercent l'intégralité des compétences prévues, pour les communautés de communes, par les articles L. 5214-16 et L. 5214-23-1 et, pour les communautés d'agglomération, par l'article L. 5216-5. Le ou les représentants de l'État procèdent alors à la modification de leurs statuts.	Avant le 31 décembre 2016
Article 23	A défaut de convention entre le département et la métropole à la date du 1 ^{er} janvier 2017 sur au moins trois des compétences ou groupes de compétences mentionnés aux 1 ^o à 7 ^o du présent IV, ceux-ci sont transférés de plein droit à la métropole. Les conventions nécessaires à ce transfert doivent être prises avant le 1 ^{er} avril 2017	Avant le 1 ^{er} janvier 2017 Avant le 1 ^{er} avril 2017
Article 25, II	Schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public	1 ^{er} janvier 2016
Article 26, IV	Maisons de services au public	1 ^{er} janvier 2016
Article 30, II, B	Modification de différentes dispositions de nature financière du code général des collectivités territoriales : articles L. 1611-9, L. 1612-19, L. 1871-1, L. 2312-1, L. 2313-1, L. 3312-1, L. 3313-1, L. 4312-1, L. 4313-1, L. 5211-36 (A).	Les dispositions du A entrent en vigueur à compter du 1 ^{er} août 2015.
Article 30, III	Transmission par les	Dans un délai de 5 ans après

	collectivités territoriales des documents budgétaires.	la loi
Article 30, IV		Les 2°, 4°, 5° et 10 ° du A du II du présent article sont applicables, à compter du 1 ^{er} août 2015, en Polynésie française.
Article 32	<p>Expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des CT et de leurs groupements dont les produits de fonctionnement excèdent 200 millions d'euros pour l'exercice 2014.</p> <p>Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent se porter candidates à cette expérimentation auprès du ministre chargé des collectivités territoriales.</p>	<p>Cette expérimentation est ouverte pour une durée de cinq ans commençant trois ans après la publication de la loi.</p> <p>Dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la loi.</p>
Article 35	Les services ou parties de services qui participent à l'exercice des compétences de l'Etat transférées aux collectivités territoriales en application de la présente loi, sont mis à disposition ou transférés selon les modalités prévues par les articles 80 à 88 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles à l'exception du II de l'article 82 et du 2 ^{ème} alinéa du I de l'article 83.	Pour l'application du deuxième alinéa de l'article 80, la date du 31 décembre 2012 est remplacée par la date du 31 décembre 2013.

1.7.2. Mesures transitoires

Les dispositions qui font l'objet d'une mesure transitoire sont les suivantes :

Article du texte	Dispositions
Article 5, II	Les plans mentionnés aux articles L. 541-13, L. 541-14 et L. 541-14-1 du code de l'environnement dans leur rédaction antérieure à la promulgation de la présente loi et qui ont été approuvés avant la

	promulgation de la présente loi restent en vigueur jusqu'à la publication du plan régional de prévention et de gestion des déchets dont le périmètre d'application couvre celui de ces plans.
Article 7, II à IV	<p>I. - Les procédures d'élaboration ou de révision d'un schéma régional d'aménagement et de développement du territoire engagées avant la publication de la présente loi demeurent régies par les dispositions de l'article 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 dans sa rédaction en vigueur avant la publication de la présente loi.</p> <p>II. - Les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire dont l'élaboration ou la révision a été engagée ou qui ont été approuvés antérieurement à la publication de la présente loi restent régis les dispositions de l'article 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 dans sa rédaction en vigueur avant la publication de la présente loi jusqu'à la date fixée pour leur expiration, ou leur abrogation par le conseil régional ou la publication de l'arrêté approuvant un schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire en application des articles L. 1451-1 et suivants du code général des collectivités territoriales issus de la présente loi</p>
Article 11, IV	Appel à candidature pour récupérer la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion des ports non autonomes qui avaient été décentralisés aux départements, jusqu'au 1 ^{er} janvier 2016
Article 11, VI	Prorogation des délégations de service public portant sur les ports faisant l'objet des transferts de compétence et venant à échéance avant le transfert ou dans l'année suivant le transfert jusqu'au 31 décembre 2017
Article 37, III, VI	Conditions de poursuite de certaines opérations et conventions.

1.7.3. 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 37, II	Loi de finances – dispositions relatives aux transferts

b) des ordonnances pour adapter le régime juridique :

Article du texte	Ordonnances prévues
Article 7, IV	Le Gouvernement est autorisé, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution et dans les dix-huit mois suivant la promulgation de la présente loi, à prendre par ordonnance les mesures de nature législative propres à préciser le contenu du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, à en améliorer la cohérence, en clarifier la portée et en faciliter la mise en œuvre.

1.7.4. Liste prévisionnelle des décrets d'application nécessaires

La mise en œuvre des objectifs du présent projet de loi appelle l'élaboration de décrets d'application dans les domaines suivants :

Article du projet	Objet du décret
Article 3, 5°, c	Article L. 4211-1, 8bis du CGCT : décret en CE relatif aux modalités d'exercice de la prise de participation en capital dans des sociétés commerciales.
Article 5, I	Article L. 541-13, III du code de l'environnement : Un décret précise notamment les flux de déchets devant faire l'objet d'une planification spécifique dans le cadre du plan, dont les déchets dangereux, les déchets issus de chantiers du bâtiment et des travaux publics, les déchets organiques, et les déchets issus de produits relevant des dispositions de la section II du présent chapitre.
Article 5, I	Article L. 541-13, IV du code de l'environnement : Le plan fixe, en fonction des objectifs mentionnés, une limite aux capacités annuelles d'élimination des déchets non dangereux non inertes, qui ne peut être supérieure à une valeur établie par décret.
Article 6, I	Article L. 4251-6 du CGCT : décret en Conseil d'Etat sur le contenu du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (dont cartographie).
Article 6, I	Article L. 4251-12 du CGCT : décret en Conseil d'Etat déterminant les modalités d'application du chapitre sur le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire
Article 6	Décret en CE pour déterminer les modalités d'application du chapitre du CGCT relatif au schéma régional d'aménagement et de développement durable.

Article 9, VI	Décret en CE pour déterminer les conditions de transfert de la voirie départementale dans le domaine public des régions.
Article 10, I	Décret en CE pour fixer la liste des aérodromes d'intérêt national.
Article 10, II	Décret en CE fixant les conditions de transfert à une collectivité territoriale.
Article 10, IV	Décret simple de création d'un conseil aéroportuaire.
Article 25, IV	Article 26 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire : décret en CE fixant les modalités d'élaboration du schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public sur le territoire départemental.
Article 26, I	Article 27 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations : décret en Conseil d'État fixant les modalités d'application de l'article sur les maisons de services au public.
Article 27, I	Article 27-2 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations : décret en Conseil d'État fixant les modalités régissant l'appel d'offres ainsi que les conditions de sélection de l'opérateur de service.
Article 27, II	Art. 29-1 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire : décret en Conseil d'État fixant les conditions de dérogation au régime de la mise à disposition des personnels territoriaux, concernant les modalités de remboursement et d'exercice de l'autorité hiérarchique (convention).
Article 30, II A	Art. L. 1611-9 du CGCT : décret fixant le seuil pour toute opération d'investissement pour que l'exécutif d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales présente, à son assemblée délibérante, une étude d'impact pluriannuelle de cette opération sur le coût de fonctionnement.
Article 30, II A	Article L. 2312-1 du CGCT : décret fixant le contenu du rapport au conseil municipal sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que la gestion de la dette et les modalités de sa publication.
Article 30, II A	Article L. 3312-1 du CGCT : décret fixant le contenu du rapport au conseil général sur les orientations budgétaires de l'exercice, les engagements pluriannuels envisagés, la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs ainsi que la gestion de la dette et les modalités de sa publication.
Article 30, II A	Article L. 3313-1 du CGCT : conditions de mise en ligne internet prévues par un décret en Conseil d'État.
Article 30, II A	Article L. 4312-1 du CGCT : décret fixant le contenu du rapport au conseil régional sur les orientations budgétaires de l'exercice, les engagements pluriannuels envisagés, la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs ainsi que la gestion de la dette et les modalités de sa publication.
Article 30, II A	Article L. 4313-1 du CGCT : conditions de mise en ligne

	internet prévues par un décret en Conseil d'État.
Article 30, III	Dans un délai de cinq ans suivant la publication de la loi, les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants devront transmettre, au représentant de l'État, leurs documents budgétaires par voie numérique, selon des modalités fixées par décret.
Article 33	Art. L. 1511-1-3. VI du CGCT : action récursoire suite à manquement au droit de l'Union européenne - décret en Conseil d'Etat fixant les modalités d'application des dispositions.
Article 37, I	Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application des alinéas relatifs aux droits à compensation. Ce décret définit notamment les modalités de répartition entre les collectivités bénéficiaires du droit à compensation des charges d'investissement transférées.

2. Titre I : Des régions renforcées pour un développement équilibré des territoires (articles 1 à 13)

2.1. Le renforcement des responsabilités régionales

2.1.1. La suppression de la clause de compétence générale des régions (article 1^{er})

1. Diagnostic

En prévoyant que le conseil régional règle par ses délibérations les affaires du département, l'article L. 4221-1 du CGCT, qui trouve son équivalent chez les communes et les régions, permet au département d'intervenir dans tout domaine sous réserve d'un intérêt public local et sous réserve que la loi n'ait pas expressément attribué cette compétence à l'Etat ou à une autre collectivité territoriale (CE. 29 juin 2001, Commune de Mons-en-Barœul).

Par son caractère général et sa dimension jurisprudentielle, qui en rend la portée évolutive et incertaine, cette disposition ne favorise pas la clarification des compétences, que ce soit en droit ou en affichage.

Parallèlement, les bases législatives attribuant aux régions une compétence plus ou moins étendue, dans un domaine précis, se sont multipliées et se retrouvent aujourd'hui dans plus d'une quinzaine de codes administratifs.

Cette situation ne contribue pas à la lisibilité du droit et à une répartition efficace des interventions publiques, dans un contexte marqué par l'effort nécessaire et inédit de redressement des comptes publics entrepris par le Gouvernement.

Les débats parlementaires dans le cadre de la loi du 27 janvier 2014 et l'adoption d'un mécanisme de coordination des interventions des collectivités territoriales dans les domaines de compétences partagées conduisent à envisager une définition plus stricte et plus claire des compétences en supprimant la clause de compétence générale.

2. Objectifs poursuivis

- Rendre claires et lisibles les compétences des régions

Il s'agit, en complément des modalités de coordination de l'exercice des compétences partagées prévu par la loi du 27 janvier 2014, d'afficher clairement la limitation des compétences des régions aux domaines définis par la loi, et par là-même de redonner toute sa compétence au législateur.

- Maîtriser la dépense publique locale

Dans un contexte de redressement des comptes publics, des compétences mieux délimitées par la seule loi permettront aux élus locaux de ne plus être confrontés à la multiplication des sollicitations financières sans lien direct avec le cœur de l'action de la collectivité régionale.

3. Evaluation des impacts

Le projet de loi entend clarifier les compétences des collectivités territoriales qui s'exerceraient selon les deux principes suivants :

- la région, comme le département dont la clause de compétence générale est également supprimée, exerce les compétences qui lui sont attribuées par la loi ; dès lors que la loi lui a attribué une compétence, celle-ci ne peut être exercée par une autre collectivité, sauf si la région décide de la déléguer ;
- la capacité d'initiative de la région ne peut s'appliquer qu'à des situations et des demandes prévues dans le cadre de la législation existante, dès lors qu'elle est justifiée par l'intérêt local.

Pour autant, des domaines de compétences partagées pourront être maintenus par le législateur lorsque cela est nécessaire (voir infra).

4. Mise en œuvre

Ces dispositions entrent en vigueur dès la publication de la loi.

2.1.2. Le pouvoir réglementaire des régions (article 1^{er})

1. Diagnostic

En vertu du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, « dans les conditions prévues par la loi », les collectivités territoriales « disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ».

Les conditions d'exercice par les collectivités territoriales du pouvoir réglementaire prévu à l'article 72 de la Constitution ont soulevé des interrogations qui ont conduit le Gouvernement à saisir le Conseil d'Etat. Ce dernier a rendu un avis sur ce sujet le 15 novembre 2012 qui peut être résumé de la façon suivante :

- Il résulte des articles 34 et 72 de la Constitution qu'il appartient à chaque texte législatif régissant les compétences des collectivités territoriales de préciser les règles dont l'édiction est confiée aux collectivités pour l'exercice de ces compétences.
- Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales ne saurait remettre en cause le pouvoir réglementaire du Premier ministre. Les règles fixées localement par les collectivités territoriales doivent respecter le cadre général fixé non seulement par la loi elle-même, mais également par ses décrets d'application. Lorsque le législateur n'a pas prévu de mesure réglementaire d'application mais que l'entrée en vigueur effective de la loi suppose nécessairement que certaines modalités soient fixées au niveau national, seul peut intervenir le pouvoir réglementaire d'application des lois de droit commun, c'est-à-dire le Premier ministre, pour fixer ces modalités.
- Les limites précitées ne remettent toutefois pas en cause la possibilité pour les collectivités territoriales d'exercer un pouvoir réglementaire inhérent à l'organisation et au fonctionnement de leurs services. L'exercice de ce pouvoir réglementaire sans base législative expresse est possible mais limité aux affaires qui intéressent l'organisation et le fonctionnement de la collectivité ou de ses services publics, dans le respect des lois et règlements, des compétences des autres collectivités et des principes de valeur supra-réglementaire.

2. Objectifs poursuivis

Les régions constituent l'échelon le plus vaste de collectivités territoriales. Elles ont vocation à être le niveau de planification des principales politiques publiques. Le SRADDT prescriptif prévu par le présent projet de loi les conforte très sensiblement dans ce rôle.

Il apparaît logique, pour ces raisons, de reconnaître leur capacité à utiliser le pouvoir réglementaire, dans le cadre de leurs compétences.

Il s'agit également d'inviter le législateur comme le pouvoir réglementaire national, à laisser aux régions des marges de manœuvre dans l'application des lois, soit en s'abstenant d'intervenir soit en habilitant expressément les régions à adapter les règles.

Par ailleurs, il s'avère utile de renforcer le dialogue entre l'Etat et les régions en formalisant la possibilité pour ces dernières de présenter des propositions d'évolution normative relatives à leurs compétences, leur organisation et leur fonctionnement.

3. Etude des options

Au regard de l'avis rendu par le Conseil d'Etat le 15 novembre 2012, il est apparu utile de préciser au niveau législatif les modalités d'exercice par les régions de leur pouvoir réglementaire, en cohérence avec la définition législative de leurs domaines de compétence.

Trois options ont été examinées.

a) Une première option consisterait à ne pas faire référence aux modalités d'exercice par la région de son pouvoir réglementaire. Il résulte implicitement de la suppression de la clause de compétence générale que la région exerce son pouvoir réglementaire pour l'exercice des compétences qui lui sont expressément attribuées par le législateur, dans les limites définies par la loi.

S'il est vrai qu'en l'état actuel du droit, le pouvoir réglementaire attribué aux collectivités territoriales par l'article 72 de la Constitution est encadré par la jurisprudence constitutionnelle et administrative, l'absence de précision de ses modalités d'exercice au niveau législatif ne facilite pas l'accessibilité du droit. Elle n'incite pas non plus les régions à utiliser des marges de manœuvre juridiques qui peuvent leur apparaître incertaines dans le silence des textes.

b) Une deuxième option consisterait à mentionner expressément dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) que le conseil régional dispose d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de ses compétences.

Cette précision législative s'inscrit dans l'objectif général de renforcement des compétences des régions. En cohérence avec cet objectif, le code général des collectivités territoriales pourrait expressément faire référence au pouvoir réglementaire reconnu à la région pour l'exercice de ses compétences.

S'il résulte de l'article 72 de la Constitution que chaque catégorie de collectivité territoriale dispose d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de ses compétences, l'affirmation de ce principe au niveau législatif s'avère plus particulièrement justifié pour la région dans la mesure où celle-ci constitue l'échelon le plus approprié à l'élaboration de schémas planificateurs ayant pour objet de s'assurer par des rapports de compatibilité de la cohérence de l'articulation des politiques des différentes collectivités. L'affirmation du pouvoir réglementaire de la région et la définition de ses modalités d'exercice s'articule ainsi avec les dispositions du projet de loi relatives aux schémas régionaux (et notamment au schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire) sans remettre en cause le pouvoir réglementaire des départements et des communes.

c) Une troisième option consisterait à compléter la définition précédente par une définition dans une disposition législative générale et transversale des cas et des conditions dans lesquels la loi peut confier aux régions le pouvoir de fixer et d'adapter les modalités de son application.

Une telle disposition soulèverait une difficulté dans la mesure où, d'une part, elle serait dépourvue de portée normative, d'autre part, elle serait peu intelligible et susceptible de donner lieu à une certaine insécurité juridique, comme l'a souligné le Conseil d'Etat dans son avis du 15 novembre 2012.

L'attribution aux collectivités territoriales de pouvoirs d'adaptation des modalités d'application d'une norme nationale (sous réserve de ne pas remettre en cause les conditions essentielles de mise en œuvre des libertés publiques) ne peut être envisagée par le législateur qu'au cas par cas, à condition que l'adaptation locale de l'application d'une norme législative repose sur une différence de situation ou un motif d'intérêt général, d'une part, et que la différence de traitement soit en rapport direct avec la finalité de la loi, d'autre part.

Au regard de l'ensemble des éléments précités, c'est la deuxième option qui a été retenue par le Gouvernement.

Afin de renforcer le dialogue entre l'Etat et les régions, il apparaît par ailleurs utile de formaliser pour ces dernières la possibilité de présenter des propositions d'évolution normative. Tenant compte de réduction du nombre de régions proposées parallèlement, le projet de loi prévoit la possibilité pour un ou plusieurs conseils régionaux de présenter des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur ou en cours d'élaboration concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble de régions. Ces propositions sont transmises au Premier ministre et au représentant de l'Etat dans les régions concernées.

Cette procédure est proche de celle prévue par l'article L. 4422-16 du code général des collectivités territoriales qui permet à l'Assemblée de Corse de présenter des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions législatives ou réglementaires concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales de Corse.

La procédure de proposition prévue permet ainsi à l'Etat de bénéficier de remontées d'informations assorties de propositions émanant directement des collectivités régionales quant aux conséquences de l'application de certaines normes au plan local et aux pistes d'évolutions envisageables (modifications, simplifications, abrogations) pour accroître l'efficacité de l'action publique, simplifier les démarches et alléger les charges pour les entreprises, faciliter l'accès des administrés aux services publics et enfin réduire les inégalités.

4. Evaluation des impacts

Les dispositions du projet de loi procèdent à une clarification du droit en encadrant de manière précise les compétences des régions et les conditions d'exercice de leur pouvoir réglementaire.

Elles ne créent aucune charge nouvelle pour les collectivités territoriales, ni pour les administrés. Au contraire, en laissant une plus grande marge de manœuvre au pouvoir réglementaire local, elles favorisent une meilleure adaptation du droit aux contraintes locales.

En ce qui concerne l'outre-mer, le projet de loi ne prévoit aucune mesure d'adaptation par rapport au droit commun. Les dispositions relatives au pouvoir réglementaire sont applicables aux régions d'outre-mer (modification de l'article L. 4433-1 du code général des collectivités territoriales). De même, la procédure de présentation de propositions d'évolutions normatives peut être mise en œuvre par au moins deux conseils régionaux, sans distinction entre les régions de métropole et celles d'outre-mer (modification de l'article L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales).

5. Mise en œuvre

Aucun texte réglementaire n'est nécessaire pour la mise en œuvre de la disposition proposée.

Il appartiendra au législateur d'examiner au cas par cas, dans chaque domaine de compétence attribué à la région, s'il y a lieu de prévoir des marges de manœuvre réglementaires au profit de la région.

2.1.3. Le développement économique (articles 2 à 3)

Le renforcement de la compétitivité de notre économie nécessite de s'appuyer sur les territoires comme acteurs majeurs du soutien au développement de nos entreprises. Le renforcement de la décentralisation du soutien au développement économique au profit des régions et des métropoles apparaît ainsi nécessaire et facteur d'un nouveau développement et d'un nouveau souffle au service de la croissance économique et de l'emploi.

1. Diagnostic

Le législateur a retenu trois définitions de principe du rôle de la région en matière de développement économique :

- elle « coordonne sur son territoire les actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements, sous réserve des missions incombant à l'Etat » (article L. 1511-1 du CGCT) ;

- elle « a pour mission, dans le respect des attributions des départements et des communes et, le cas échéant, en collaboration avec ces collectivités et avec l'Etat, de contribuer au développement économique, social et culturel de la région. » (Article L. 4211-1) ;

- le conseil régional « a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire et pour assurer la préservation de son identité, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes. » (Article L. 4221-1).

Compétente pour définir le régime et décider de l'octroi d'aides aux entreprises (Article L. 1511-2), la région s'est vu reconnaître la compétence principale dans ce domaine puisque les départements, les communes et de leurs groupements ne peuvent participer au financement de ces aides que dans le cadre d'une convention passée avec elle ou avec son accord.

Ce rôle, qui a été voulu par le législateur dans un but de coordination, comporte des exceptions concernant les autres collectivités et leurs groupements. Dans certains domaines, les collectivités infrarégionales peuvent ainsi agir sans en référer à la région.

La compétence régionale s'exerce ainsi « sans préjudice des dispositions » concernant :

- les aides à l'immobilier d'entreprise (Article L. 1511-3), aux structures d'appui à la création d'entreprise (article L. 1511-7) ou destinées à favoriser le maintien ou l'installation de professionnels de santé (Article L. 1511-8) ;

- les différentes modalités d'intervention propres aux communes et aux départements (garanties d'emprunt, maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural, aides en faveur des entreprises en difficulté, aides aux entreprises de spectacle cinématographique, ...).

Les collectivités infrarégionales peuvent par ailleurs être autorisées à intervenir pour compléter les aides ou régimes d'aides mentionnés aux articles L. 1511-2 et L. 1511-3, sans l'accord de la région, par une convention passée avec l'Etat (Article L. 1511-5).

La volonté d'améliorer la coordination des acteurs locaux en matière de développement économique avait conduit à l'adoption, dans le cadre de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (II de l'article 1^{er}) d'un dispositif expérimental pour une durée de 5 ans avec l'adoption d'un schéma régional de développement économique (SRDE). Celui-ci avait pour ambition de « définir les orientations stratégiques de la région en

matière économique » en prenant en compte « les orientations stratégiques découlant des conventions passées entre la région, les collectivités territoriales ou leurs groupements et les autres acteurs économiques et sociaux du territoire concerné. » Lorsqu'un schéma était adopté par une région, celle-ci était compétente, par délégation de l'Etat, pour attribuer tout ou partie des aides qu'il mettait en œuvre au profit des entreprises et faisant l'objet d'une gestion déconcentrée.

Lors des débats parlementaires, une hypothèse plus structurante avait été envisagée (adoptée en première lecture au Sénat et à l'Assemblée nationale) prévoyant que « les aides aux entreprises des collectivités territoriales et des groupements de collectivités situés sur le territoire de la région tiennent compte du SRDE ». Le schéma aurait été élaboré par la région en pleine compétence, et non par délégation de l'Etat, et il aurait eu une vocation pérenne et non expérimentale. Enfin, la région, « dans son ressort », « sans préjudice des missions incombant à l'Etat », aurait eu « la responsabilité du développement économique ».

Ces deux éléments - caractère contraignant et pleine compétence - n'ayant pas été retenus par le Parlement, les régions ont adopté des SRDE concourant à l'affirmation de leur rôle par la formalisation de leurs orientations stratégiques. En l'absence de support législatif spécifique après la période d'expérimentation de 5 ans, nombre d'entre elles ont décidé de conduire une nouvelle concertation locale afin d'adopter un nouveau document pluriannuel recensant leurs principales priorités en matière de développement économique et parfois d'innovation.

Ces initiatives ont démontré l'intérêt d'établir une stratégie régionale de développement économique sans permettre toutefois de trouver une solution à la complexité des dispositifs existants portés par une pluralité d'acteurs (collectivités territoriales, Etat, opérateurs). La rationalisation des compétences doit en conséquence être poursuivie.

2. Objectifs poursuivis

Un nouvel agencement des responsabilités locales doit contribuer à la réussite du pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, en offrant un environnement favorable au développement des entreprises et des territoires. Une meilleure coordination des initiatives portées par les collectivités territoriales avec celles de l'Etat (services déconcentrés comme opérateurs) doit par ailleurs être recherchée. L'enjeu est important : selon le rapport « pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité » de juin 2013, dit rapport « QUEYRANNE », les collectivités territoriales consacrent environ 6,5 milliards d'euros par an aux interventions en faveur du développement économique, aux côtés de l'Etat.

A cette fin, l'élargissement et l'approfondissement des compétences de la région en matière de développement économique ont pour objectif une plus grande efficacité et une plus grande pertinence des dispositifs territorialisés de soutien aux entreprises, comme cela a été préconisé tant par le rapport sur la compétitivité dit « GALLOIS » que le rapport de la « mission commune d'information sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République », dit « RAFFARIN - KRATTINGER ».

Recommandation n° 13 du rapport « GALLOIS »: « donner aux régions la responsabilité de coordonner l'action des différentes structures régionales en charge de promouvoir l'innovation et le développement de l'industrie [...]

Axe n° 2 du rapport « RAFFARIN - KRATTINGER »: « pour que la région de demain représente l'espace économique de l'intelligence ajoutée des territoires, l'échelon régional doit devenir [...] le niveau essentiel d'exercice de certaines compétences stratégiques telles

que [...] le développement économique [...] qui reposent sur une connaissance fine des entreprises et des territoires. »

Il conduit ainsi à :

- affirmer le rôle de cette collectivité en qualité de responsable parmi les collectivités territoriales du développement économique sur le territoire régional. Sont particulièrement visées les politiques de soutien aux petites et moyennes entreprises et aux entreprises de taille intermédiaire (Article L. 1511-1) ;
- prévoir l'adoption pour une durée de 5 ans d'un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation qui fixera notamment les conditions d'exercice des compétences régionales.

Ces dispositions font suite aux recommandations du rapport « pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité » de juin 2013, dit rapport « QUEYRANNE » :

« Réunir dans un document stratégique régional unique (SRDEII) et public, toutes les interventions des collectivités territoriales pour améliorer la cohérence, clarifier les compétences et accroître la lisibilité des interventions pour les entreprises. »

Les autres collectivités et leurs groupements pourront participer au financement des aides et régimes d'aides mis en place par la région par la signature d'une convention avec cette dernière (Article L. 1511-2).

Seules les communes, les métropoles et les EPCI à fiscalité propre se voient réserver une possibilité d'intervention autonome en matière d'aides à l'immobilier d'entreprise (Article L. 1511-3), cependant encadrée par le SRDEII.

- préciser et renforcer le rôle de la région, seule ou aux côtés de l'Etat, en matière de soutien à l'animation et de gouvernance des pôles de compétitivité ;

Recommandation n° 13 du rapport « GALLOIS » : « ajuster le pilotage [des pôles de compétitivité] à leur dimension: l'État devrait assumer la responsabilité première –en coopération avec les régions concernées –des pôles mondiaux; les autres pôles pourraient utilement être pilotés par les régions– en coopération avec l'État ».

- lui offrir de nouvelles possibilités d'intervention (article L. 4211-1) telles que la prise de participation au capital de sociétés d'accélération du transfert de technologies (SATT) ou, plus généralement, en modifiant les conditions dans lesquelles elle peut décider, dans le cadre des orientations définies par le schéma régional précité, de prendre une participation au capital d'une société commerciale (suppression du régime d'autorisation gouvernementale concrétisé par l'adoption d'un décret en Conseil d'Etat, consultation de la commission des participations et des transferts pour les opérations d'acquisition et de cession les opérations d'acquisition et de cession les plus importantes).

Le projet de loi souhaite, par ailleurs, confier aux métropoles un rôle important au service de la croissance économique et de l'emploi prévoyant ainsi :

- leur participation à l'élaboration du SRDEII sur leur territoire. A défaut d'accord avec la région, les orientations métropolitaines doivent prendre en compte le SRDEII (Article L. 1511-1) ;

- la possibilité pour elles d'octroyer des aides sur leur territoire , en s'inscrivant dans le cadre des régimes d'aides par celle-ci (Article L. 1511-2) ou de subventionner des organismes accompagnant l'émergence des projets de création d'entreprises (Article L. 1511-7) ;

L'élargissement et l'approfondissement des compétences de la région n'excluent pas l'intervention, de façon clairement encadrée par la loi, des autres collectivités territoriales et des groupements de collectivités, complément utile de l'action régionale, au regard des attentes des entreprises et des besoins des territoires.

La cohérence ainsi recherchée se traduit par :

- le dispositif déjà évoqué pour les aides aux entreprises (Articles L. 1511-2 et L. 1511-3) et la suppression de la disposition introduite par la loi du 13 août 2004 précitée qui permet à une collectivité d'intervenir sans l'accord de la région, dans le cadre d'une convention passée avec le représentant de l'Etat (Article L. 1511-5) ;
- d'autres modalités d'intervention conditionnées à l'accord de la région (article L. 1511-7 précité) ; la nouvelle possibilité de participer au capital de certaines sociétés sans devoir solliciter une autorisation du Gouvernement dès lors que la région est présente (8° de l'article L. 4211-1) ; également la participation à des fonds d'investissement en complément de l'action régionale (9° de l'article L. 4211-1).
- l'ajustement des compétences des départements pour tenir compte du rôle nouveau donné aux régions.

La mise en cohérence des actions conduites par les collectivités territoriales et l'Etat au service des entreprises doit par ailleurs se concrétiser avec :

- l'approbation par le représentant de l'Etat dans la région du schéma de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, et la consultation des organismes consulaires au moment de l'élaboration de ces nouveaux schémas régionaux ;
- l'affirmation d'un principe de compatibilité de toute action publique territorialisée, , de soutien au développement économique avec le nouveau schéma régional,
- plus globalement la nécessité de s'assurer de la compatibilité des stratégies régionales des chambres de commerce et d'industrie de région (Article L. 711-8 du code de commerce) et des chambres de métiers et de l'artisanat de région (Article 5-5 du code de l'artisanat) avec le nouveau schéma régional prévu à l'article L. 1511-1.

Cette dernière disposition est issue de la seconde proposition de simplification du rapport « QUEYRANNE » déjà cité.

3. Etude des options

Afin de renforcer la coordination des actions menées au niveau local en matière de développement économique, la compétence exclusive de la région pour l'octroi de toutes les aides en faveur de la création et de l'extension des activités économiques aurait pu être consacrée.

Cette option n'a pas été retenue notamment pour les aides à l'investissement immobilier des entreprises (article L. 1511-3). Les communes, les EPCI et les métropoles conservent un droit d'initiative dans ce domaine. Cette option est cohérente avec la compétence dont bénéficient ces collectivités et groupements en matière d'aménagement foncier en faveur des entreprises.

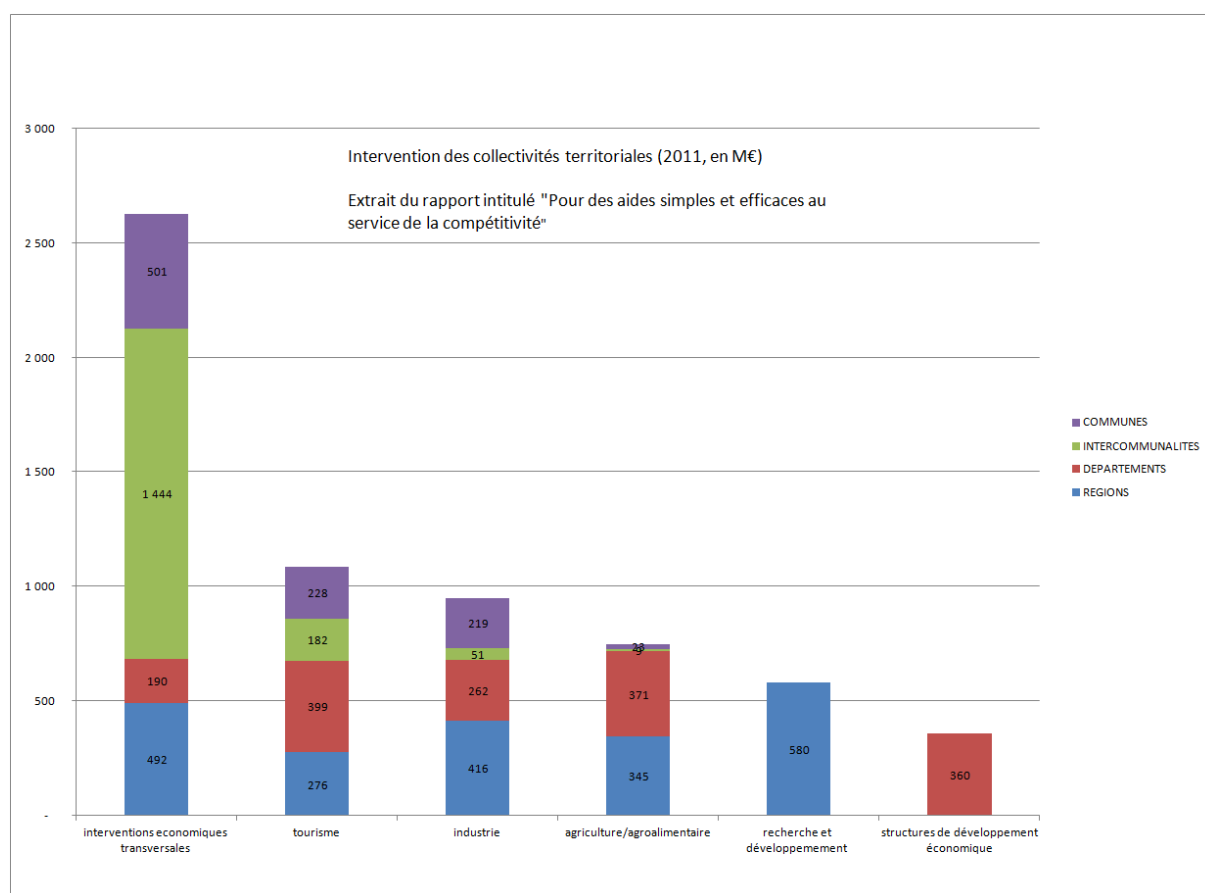
Néanmoins, afin d'assurer la coordination des actions ainsi menées, il est prévu que les aides accordées sur la base de l'article L. 1511-3 respectent les orientations définies dans le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation.

4. Evaluation des impacts

- Impact sur les collectivités territoriales

Les différents volets du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation permettront de structurer les interventions des autres collectivités territoriales et groupements présents sur le territoire régional.

En 2011, ces interventions représentaient 6,3 milliards d'euros. Les régions consacraient 2,1 milliards d'euros au développement économiques soit 33% des interventions des collectivités locales, les intercommunalités et les départements respectivement 1,7 milliard d'euros et 1,6 milliard d'euros soit 27 et 25 % des interventions en faveur du développement, les communes consacrant quant à elles 971 millions d'euros au développement économique.



- Impact pour les entreprises

Les orientations stratégiques du nouveau schéma régional et le renforcement de la coordination entre la région, les collectivités territoriales et les opérateurs permettront une meilleure lisibilité des dispositifs mis en place à leur intention et une action publique plus proche et plus pertinente à leur intention.

- Impact pour les administrations notamment budgétaire

Dans le cadre d'attributions plus étendues et mieux définies, les régions apprécieront les montants financiers qu'elles décideront de leur consacrer, conformément au principe constitutionnel de libre administration. Dans son rapport, la mission Demaël/Jurgensen/Queyranne indiquait que « les données analysées par la mission concernant les collectivités territoriales mettent en exergue des montants de frais de gestion relativement élevés, avec près de 15 000 agents consacrés au développement économique, soit un équivalent budgétaire en coûts complets de près de 700M€, c'est-à-dire 11% du total des interventions. » Elle estime que le transfert de toutes les compétences de développement économique des collectivités aux régions (à l'exception de l'immobilier d'entreprises) pourrait générer des gains d'efficacité de 100M€. A noter par ailleurs que les départements notamment, qui n'auront quasiment plus de pouvoir d'initiative en matière de développement économique (à de rares exceptions près) devraient en principe réduire leurs effectifs dans ce champ de compétence. Enfin, la rationalisation des dispositifs d'aides, conformément aux orientations définies dans le SRDEII, devrait conduire à une diminution des coûts de gestion des dossiers.

- Eléments relatifs aux impacts sur les inégalités entre les femmes et les hommes

Le plan arrêté par le comité interministériel aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes du 30 novembre 2012 prévoit la mise en place d'un plan de soutien au développement de l'entrepreneuriat féminin. Il s'agit d'accroître la part des femmes dans la création/reprise d'entreprises. Seuls 28% des créateurs d'entreprises sont des femmes en France, et ce chiffre tombe à 10 % lorsque sont concernées les seules entreprises innovantes.

En conduisant la région à adopter un schéma explicite et des stratégies, le projet de loi la met en mesure de concourir à cette orientation nationale en prenant des mesures de soutien à l'entrepreneuriat féminin.

4. Mise en œuvre

Un décret en conseil d'Etat précisera les modalités de prise de participation par les régions au capital de sociétés commerciales en prévoyant notamment l'intervention de la commission des participations et des transferts créée par la loi n°86-912 du 6 août 1986 pour des opérations d'acquisition et de cession les plus importantes.

Un décret simple fixera la liste des pôles d'envergure internationale.

2.1.4. Le tourisme (article 4)

1. Diagnostic

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

Or, la France n'est que la troisième destination touristique en matière de recettes. Le potentiel touristique de la France n'est donc pas encore pleinement valorisé.

Le tourisme est un domaine de compétence partagée entre les pouvoirs publics.

La loi du 13 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme, modifiée par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, dispose que l'État, les régions et les départements sont compétents dans le domaine du tourisme et exercent ces compétences en coopération et de façon coordonnée.

L'Etat définit et met en œuvre la politique nationale du tourisme. Il conduit les opérations de promotion touristique nationale en liaison avec les collectivités territoriales et les partenaires concernés. Il favorise la coordination des initiatives publiques et privées dans le domaine du tourisme.

Les collectivités territoriales sont associées à la mise en œuvre de la politique nationale du tourisme. Elles déclinent, dans le cadre de leurs compétences propres et de façon coordonnée, des politiques publiques dans le domaine du tourisme.

La région fixe les objectifs à moyen terme du développement touristique régional. Le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs fixe les modalités et les conditions de mise en œuvre des objectifs définis par l'actuel schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), notamment au plan financier. Des conventions entre les collectivités territoriales concernées définissent les actions contribuant à l'exécution des objectifs fixés par le SRADDT et les modalités de mise en œuvre du schéma de développement du tourisme et des loisirs.

Le conseil régional coordonne les initiatives publiques et privées dans le domaine du développement, de la promotion et de l'information touristiques. Il confie tout ou partie de la mise en œuvre de la politique du tourisme au comité régional du tourisme, notamment dans le domaine des études, de la planification, de l'aménagement et de l'équipement, des aides aux hébergements, des assistances techniques à la commercialisation ainsi que de la formation professionnelle.

Dans chaque département, le conseil général établit, en tant que de besoin, un schéma d'aménagement touristique départemental. Ce schéma prend en compte les orientations définies par le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs. Un comité départemental prépare et met en œuvre la politique touristique du département.

La commune peut, par délibération du conseil municipal, instituer un office de tourisme chargé de la promotion du tourisme. L'office de tourisme assure l'accueil et l'information des touristes ainsi que la promotion touristique de la commune ou du groupement de communes, en coordination avec le comité départemental et le comité régional du tourisme.

Il contribue à coordonner les interventions des divers partenaires du développement touristique local. Il peut être chargé de tout ou partie de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique locale du tourisme et des programmes locaux de développement touristique.

En application de la loi du 22 juillet 2009, l'office de tourisme peut implanter un ou plusieurs bureaux permanents ou non permanents chargés notamment de l'information touristique.

Les collectivités territoriales jouent un rôle d'accompagnement essentiel pour l'organisation et la structuration d'une offre touristique attractive.

La législation actuelle, bien que préconisant largement les principes de coopération, d'association et de coordination entre les différents échelons de collectivités (en particulier dans les articles L. 111-1 et L. 111-2 du code du tourisme) ne suffit pas à garantir une politique touristique française efficace et cohérente.

Dans son rapport public annuel 2014, la Cour des comptes recommande (s'agissant du tourisme en outre-mer) d' « *exercer une coordination effective des interventions des différents acteurs publics et privés, tout particulièrement dans le champ relatif aux aménagements touristiques et aux activités de nature* ».

Il est nécessaire, dans le respect de la libre administration des collectivités territoriales, de mettre en cohérence les différentes politiques touristiques et de les rendre plus efficaces.

2. Objectifs poursuivis

Les défis à relever en la matière sont très importants, notamment au plan de l'emploi. Il est capital de mieux coordonner et de rendre plus efficace la politique touristique qui est aujourd'hui un domaine de compétence partagée entre les pouvoirs publics.

C'est pourquoi le diagnostic présenté plaide pour une rationalisation de l'intervention publique dans ce domaine.

Celle-ci consiste à confier à la région l'élaboration d'un schéma régional de développement touristique qui sera soumis à la concertation des collectivités territoriales et de leurs groupements compétents dans le cadre de la conférence territoriale de l'action publique. Ce schéma unique remplacera les plans régionaux et départementaux actuels.

Il tiendra lieu de convention territoriale d'exercice concerté de la compétence tourisme au sens de l'article L.1119-1 issu de la loi du 27 janvier 2014 et pourra prévoir la fusion des organismes locaux de tourisme (comité régionaux du tourisme, comités départementaux du tourisme et offices de tourisme).

Par ailleurs, la compétence communale en matière de promotion touristique par le biais des offices du tourisme et la coopération entre collectivités territoriales, dans le cadre intercommunal ou de syndicats mixtes, sont préservées et complètent le dispositif.

3. Etude des options

Une première option aurait été de mettre un terme à la compétence partagée des collectivités territoriales en matière de tourisme. Il est toutefois difficile d'identifier un seul échelon pertinent à la fois pour la planification et pour la mise en œuvre des actions en matière de tourisme, qui recouvrent une palette large allant de la promotion à l'international à

l'information délivrée au plus près des sites touristiques. De plus, la diversité des territoires, de leur histoire et de leur image se prête mal à une réponse institutionnelle uniforme.

Le maintien en l'état des dispositifs juridiques existants n'apparaît pas non plus pertinent : malgré l'incitation de la loi, les actions des collectivités ne sont pas suffisamment coordonnées entre elles.

Dès lors que le tourisme demeure une compétence partagée entre plusieurs niveaux de collectivités, la question posée est celle de la coordination des interventions.

La fusion des schémas au niveau départemental aurait permis la même rationalisation (un document unique et harmonisé), mais manqué l'objectif de vision globale à une plus large échelle que permet la régionalisation. La planification de la politique touristique revêt, par ailleurs, une dimension économique qui la rapproche du rôle confié à la région.

C'est pourquoi il est apparu nécessaire d'instaurer une collectivité chef de file au niveau régional, élaborant de façon concertée un document de planification unique, en s'appuyant sur le mécanisme de coordination de l'action publique dans les domaines de compétences partagées mis en place par la loi du 27 janvier 2014.

4. Evaluation des impacts

- Impact sur les collectivités territoriales

Actuellement, chaque région compte autant de schémas d'aménagement touristique départementaux qu'elle compte de départements, ainsi qu'un schéma régional de développement du tourisme et des loisirs.

Ces schémas disparaissent au profit du schéma territorial de développement touristique.

Outre la simplification administrative attendue en termes de coûts d'élaboration et de suivi des schémas, il s'agit d'une mise en cohérence de la politique globale du développement touristique et de la communication touristique d'un territoire.

Une même région peut comprendre une ou plusieurs destinations touristiques identifiées ou appartenir à une destination touristique interrégionale. La réalisation d'un schéma unique permettra de coordonner les actions de promotion (et d'éviter les doublons) et d'établir des continuités entre les différentes destinations par des propositions de circuits.

Cette mesure permettra donc à la fois des économies et une meilleure efficacité de l'action publique en matière de tourisme.

- Impact pour les entreprises

La consultation d'un seul document de planification est gage de lisibilité et de simplification administrative pour les entreprises, qui auront désormais la possibilité de se référer à un document unique de planification.

Il s'agit d'un cadre rassurant pour les entreprises, favorisant l'investissement.

Ainsi, en prenant en compte les 273 494 entreprises touristiques appartenant aux secteurs d'activité caractéristique du tourisme (Source : Mémento du tourisme édition 2013) et en considérant que l'économie de temps consacré aux relations avec le seul chef de file serait de 15% du temps de travail mensuel pour un salarié rémunéré à 1,5 fois du SMIC chargé (au 1^{er} janvier 2014 incluant les charges patronales le SMIC mensuel est de 1633 €), l'économie de ressource interne pour les entreprises serait de 100,5 M€ potentiel qui pourrait ainsi être orienté sur d'autres activités productives.

- Impact pour les administrations notamment budgétaire

Des économies dues à une rationalisation de l'action publique et à la suppression de doublons sont attendues.

La fusion des schémas existants en un seul schéma régional permettra des économies de fonctionnement importantes aux collectivités territoriales (mutualisation des effectifs concernés et de l'ingénierie publique et privée sollicitée).

Les principaux chiffres ont été repris par le récent rapport de la Cour des comptes sur Atout France, qui fait état des estimations suivantes sur les CRT (Comités régionaux du tourisme), les CDT (comités départementaux) et les offices du tourisme :

- *La région, à travers son CRT, définit un schéma régional de développement du tourisme. Le budget des CRT représente 140 M€ en 2009, dont la moitié est consacrée à la promotion [...].*

- *Le département, à travers son CDT, établit un schéma d'aménagement touristique départemental. Tous les conseils généraux sont dotés d'un CDT, l'agence de développement touristique du département, dont le budget moyen est de 2 M €. Pour l'ensemble des CDT, la dépense en 2009 est estimée à 193 M€.*

- *Quant aux offices de tourisme et aux syndicats d'initiative (OTSI), le rapport de la Cour des comptes fait état de 290 M€ de dépenses publiques.*

Selon une estimation reprise par la DGCIS, en 2009, les budgets des comités régionaux du tourisme représentaient 140 M€ et celui des comités départementaux du tourisme, environ 193 M€(soit un budget moyen de 2 M €).

Communes	290 M€
Départements	193 M€
Régions	140 M€

Dépenses des collectivités en matière de tourisme en 2009

Il s'agit également d'une simplification pour les services de l'État en charge du contrôle de légalité.

Par ailleurs, les effectifs salariés des organismes de promotion aux niveaux régional, départemental et du bloc communal représentent un cumul de 14 650 personnes selon la répartition suivante

Organismes	Effectifs salariés
CRT	650
CDT et ADT	2000
Offices de tourisme	12000
TOTAL	14 650

La fusion *a minima* des CRT et CDT pourrait générer, à terme, une économie d'échelle portant sur l'ensemble des 2650 salariés. Cependant, la fusion des offices de tourisme « horizontale » par la création d'offices de tourisme intercommunaux ajouterait son effet réducteur sur l'ensemble des 12 000 salariés. Les budgets des organismes retrouveraient des marges de manœuvre pour la réalisation d'actions stratégiques.

5. Consultations

S'agissant de ces dispositions, il n'y a pas de consultation obligatoire pour leur mise en œuvre.

6. Mise en œuvre

Ces dispositions entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2016.

2.1.5. Le plan régional de prévention et de gestion des déchets (article 5)

1. Diagnostic

Trois plans coexistent aujourd'hui en matière de gestion des déchets : le plan régional ou interrégional de prévention et de gestion des déchets dangereux, le plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux, et le plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets issus du bâtiment. Les décisions prises par les personnes morales de droit public et leurs concessionnaires dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets doivent être compatibles avec ces plans (article L. 541-15 du code de l'environnement).

Cette situation est le produit de plusieurs évolutions législatives depuis la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux qui a créé les premiers plans locaux concernant les déchets. Ces plans étaient alors approuvés par décret en Conseil d'État.

À compter de la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement, l'autorité compétente en matière de plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PDEDMA) devient le préfet de département.

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a transféré complètement la compétence aux conseils généraux, et en Ile-de-France au conseil régional.

Depuis la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, dite « loi Grenelle II », chaque département est couvert par un plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets issus de chantiers du bâtiment et des travaux publics.

Enfin, l'ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des déchets a renommé les PDEDMA en plans de prévention et de gestion des déchets non dangereux (PPGDND), et les plans régionaux ou interrégionaux d'élimination des déchets industriels spéciaux en plans régionaux ou interrégionaux de prévention et de gestion des déchets dangereux (PPGDD).

La loi Grenelle II prévoyait également que les collectivités territoriales responsables de la collecte ou du traitement des déchets ménagers et assimilés devaient définir, au plus tard, le 1^{er} janvier 2012, un programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés indiquant les objectifs de réduction des quantités de déchets et les mesures mises en place pour les atteindre. Il s'agit ici d'une planification en commun, par les collectivités compétentes en matière de collecte et/ou de traitement des déchets ménagers et assimilés.

On peut noter également que le ministre chargé de l'environnement établit un plan national de prévention des déchets.

La multiplication de ces plans, particulièrement lourds à élaborer et à adopter est perçue comme une contrainte forte par les acteurs économiques du secteur, qui doivent se référer à plusieurs documents différents, qui ne sont généralement pas élaborés et révisés de façon concomitante. La complexité du droit accroît, en outre, les risques contentieux dans une matière à forts enjeux.

Le rapport du Sénateur Eric DOLIGE sur la simplification des normes applicables aux collectivités locales ¹ proposait de fusionner les schémas de planification en un seul schéma régional : les déchets du BTP, les déchets ménagers et assimilés et les déchets industriels spéciaux.

Cette idée a récemment été reprise lors de l'examen en commission du rapport d'information des sénateurs Jean GERMAIN et Pierre JARLIER sur le bilan et les perspectives d'évolution de la redevance et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.² L'un des co-rapporteurs y précise qu'il est « *tout à fait d'accord avec Éric DOLIGE sur les plans départementaux : l'échelle n'est pas la bonne car elle ne permet pas une mutualisation suffisante.* »

Dans son rapport public annuel 2014, la Cour des comptes recommande, s'agissant de la gestion des déchets ménagers, de déterminer l'échelon pertinent pour la planification (région ou département) et d'envisager de rendre les plans prescriptifs après approbation par les parties prenantes.

2. Objectifs poursuivis

Dans un souci de simplification et de mise en cohérence des mesures applicables en matière de déchets, il est créé un plan unique élaboré au niveau régional qui se substitue aux plans existants. Il prend en compte la prévention et la gestion de chaque type de déchets compte tenu notamment des évolutions démographiques et techniques, tout en fixant des objectifs de valorisation des déchets.

Par ailleurs, dans un objectif de rationalisation et de simplification des outils de gouvernance en matière de déchets, le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), document de planification élaboré par la région (voir infra), se substituera au plan régional de prévention et de gestion des déchets lorsqu'il est adopté,

3. Etude des options

Partant du constat que la multiplication des plans gêne la lecture globale et alourdit l'action publique, leur suppression pure et simple aurait pu être envisagée. Or la gestion des déchets nécessite une planification afin de prévoir sur un territoire donné, le nombre et la localisation adéquats d'installations de stockage, de tri, de recyclage, de traitement et d'enfouissement.

Le maintien en l'état des dispositifs juridiques existants n'apparaît pas non plus pertinent au regard du nombre trop important d'acteurs intervenant dans le domaine de la planification des déchets.

La fusion des trois plans au niveau départemental aurait permis la même rationalisation (un document unique et harmonisé), sans atteindre, cependant, ni l'objectif de vision globale que permet la régionalisation ni la reprise des éléments essentiels de ce plan unifié dans un chapitre du SRADDT.

Le traitement des déchets doit en effet obéir à un principe de proximité : il est incohérent à la fois économiquement et écologiquement de faire parcourir de grandes distances en camion aux déchets pour atteindre une unité de traitement alors qu'une autre se trouve beaucoup plus

¹ Rapport du sénateur Eric DOLIGE, mission parlementaire sur la simplification des normes applicables aux collectivités locales, juin 2011.

² Rapport d'information n°323 des sénateurs Jean GERMAIN et Pierre JARLIER fait au nom de la commission des finances sur le bilan et les perspectives d'évolution de la redevance et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, enregistré à la Présidence du sénat le 29 janvier 2014.

près dans le département voisin. La planification doit donc se faire dans l'idéal à un niveau qui permet une vue d'ensemble sur les centres de traitement existants et à construire.

Le législateur prévoit d'ailleurs, dans cette optique, la possibilité d'établir des plans interdépartementaux. Cette possibilité n'ayant encore jamais été utilisée par les collectivités, la fusion des plans au niveau régional semble la seule solution à retenir.

4. Evaluation des impacts

- Impact sur les collectivités territoriales

Il s'agit d'une mise en cohérence de la politique globale de planification de la prévention et de la gestion des déchets.

La compétence de planification de la prévention et de la gestion des déchets non dangereux et des déchets issus du bâtiment est transférée du conseil général au conseil régional.

- Impact pour les entreprises

La fusion de trois documents en un document unique constitue une simplification administrative importante. Les entreprises de collecte et de traitement des déchets, quels qu'ils soient, auront désormais la possibilité de se référer à un document unique de planification, et non plus à trois documents, au périmètre d'application variable et dont la révision n'était pas synchronisée.

Il s'agit d'un cadre rassurant pour les entreprises, favorisant l'investissement.

- Impact pour les administrations notamment budgétaire

Des économies dues à une rationalisation de l'action publique et à la suppression de doublons sont attendues.

La fusion en un seul plan des trois plans existants, aux procédures d'élaboration et d'adoption longues, complexes et coûteuses permettra des économies de fonctionnement importantes aux collectivités territoriales (mutualisation des effectifs concernés et de l'ingénierie publique et privée sollicitée).

Il s'agit également d'une simplification pour les services de l'État en charge du contrôle de légalité.

- Impact de l'application de ces mesures en Corse

L'article L. 4424-37 du code général des collectivités territoriales prévoyait déjà la possibilité dérogatoire pour la collectivité territoriale de Corse de réunir les trois plans de prévention et de gestion des déchets en un seul document. Il n'y a donc pas d'impact en Corse.

5. Consultations

S'agissant de ces dispositions, il n'y a pas de consultation obligatoire pour leur mise en œuvre.

6. Mise en œuvre

Les plans régionaux de prévention et de gestion des déchets sont approuvés dans un délai de trois ans à compter de la promulgation de la loi.

Les plans mentionnés aux articles L. 541-13, L. 541-14 et L. 541-14-1 du code de l'environnement et L. 4424-37 du code général des collectivités territoriales dans leur rédaction antérieure à la promulgation de la loi, et qui ont été approuvés avant la promulgation de la loi resteront en vigueur jusqu'à la publication du plan régional de prévention et de gestion des déchets dont le périmètre d'application couvre celui de ces plans.

Ces dispositions entrent en vigueur dès la publication de la loi.

2.1.6. Le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (articles 6 et 7)

1. Diagnostic

A - Une pluralité de documents de planification régionale dans le domaine de l'aménagement du territoire

En l'état actuel des textes, plusieurs schémas ayant une assise territoriale régionale sont élaborés dans le domaine de l'aménagement du territoire :

- Le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) est élaboré, en application de l'article 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 *relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat*, par la région après avis des conseils généraux des départements concernés et du conseil économique, social et environnemental régional afin de fixer « *les orientations fondamentales, à moyen terme, du développement durable du territoire régional* ». Dépourvu de tout caractère contraignant, le SRADT constitue un document indicatif qui ne s'inscrit pas dans la hiérarchie des normes.

- Le schéma régional des infrastructures de transport (SRIT) est élaboré, en application des articles L. 1213-1 et suivants du code des transports, par la région en association avec l'Etat, dans le respect des compétences des départements et en concertation avec les communes et leurs groupements, afin de rendre plus efficace l'utilisation des réseaux et équipements existants, favoriser la complémentarité entre les modes de transports et entre les opérateurs. Ce schéma n'a qu'une valeur indicative.

- Le schéma régional de l'intermodalité (SRI), prévu par l'article L. 1213-3-1 du code des transports issu de l'article 6 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, est élaboré par la région. Il assure la cohérence des services de transport public et de mobilité offerts aux usagers sur le territoire régional dans l'objectif d'une complémentarité des services et des réseaux, dans le respect des compétences de chacune des autorités organisatrices de transport du territoire. En outre, il définit les principes guidant l'articulation entre les différents modes de déplacement et prévoit les mesures de nature à assurer une information des usagers sur l'ensemble de l'offre de transports, à permettre la mise en place de tarifs donnant accès à plusieurs modes de transport et la distribution des billets correspondants. Le plan de déplacements urbains est compatible avec le schéma régional de l'intermodalité.

- Le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) est élaboré, en application de l'article L. 371-3 du code de l'environnement, conjointement par la région et l'Etat. Un comité régional « trames verte et bleue » est créé dans chaque région et le projet de SRCE est soumis à enquête publique et transmis aux communes concernées et soumis pour avis aux départements, aux métropoles, aux communautés urbaines, aux communautés d'agglomération, aux communautés de communes, aux parcs naturels régionaux et aux parcs nationaux situés en tout ou partie dans le périmètre du schéma. Le SRCE est approuvé par arrêté du préfet. Les collectivités territoriales et leurs groupements compétents en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme ont une obligation de prise en compte des SRCE lors de l'élaboration ou de la révision de leurs documents d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme.

- Le schéma régional climat-air-énergie (SRCAE), prévu par l'article L. 222-1 du code de l'environnement, est élaboré conjointement par le préfet de région et le président du conseil régional, qui s'appuient sur un comité de pilotage rassemblant les représentants de l'Etat, des

établissements publics, ainsi que sur un comité technique réunissant l'ensemble des acteurs et parties prenantes. Il définit notamment les objectifs stratégiques et opérationnels de la collectivité afin de lutter efficacement contre le réchauffement climatique et de s'y adapter (article L. 229-26 du code de l'environnement). Ce schéma n'a pas de caractère prescriptif.

- La charte de parc naturel régional (charte de PNR) est élaborée, en application des articles L. 333-1 à L. 333-4 du code de l'environnement, par la région avec l'ensemble des collectivités territoriales concernées, en concertation avec les partenaires intéressés, mise à enquête publique puis approuvée par toutes les collectivités territoriales concernées et adoptée par décret. Les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec la charte de PNR (art. L.111-1-1 du code de l'urbanisme).

D'autres documents régionaux ont, de manière connexe, des incidences sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme :

- Le schéma interrégional de massif, prévu à l'article 9 bis de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 *relative au développement et à la protection de la montagne*, constitue le document d'orientation stratégique spécifique du massif. Il est élaboré par le comité de massif rassemblant les forces vives du massif et est approuvé par les régions, après avis des départements.

- Le schéma interrégional du littoral, prévu à l'article 40-A de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 *relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral*, a pour objectif de renforcer la dimension inter-régionale d'aménagement du littoral en incitant les conseils régionaux de régions littorales voisines à coordonner leurs politiques. Elaboré par ces conseils régionaux, ce document de nature économique et à vocation prospective veille à la cohérence des projets d'équipement et des actions ayant une incidence sur l'aménagement ou la protection du littoral. Il ne s'impose pas aux autres documents de planification. En pratique, ce dispositif n'a jamais été mis en œuvre.

- Le plan climat air énergie, prévu par l'article L. 229-26 du code de l'environnement, est élaboré par la région si elle ne l'a pas intégré dans le SRCAE. Les départements, les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération ainsi que les communes et les communautés de communes de plus de 50 000 habitants doivent également en adopter un. Ce document constitue le cadre d'action de différents niveaux de territoire afin de maîtriser les consommations d'énergie, augmenter la production d'énergie de sources renouvelables et réduire les émissions de gaz à effet de serre. Il doit être pris en compte par les SCOT et les PLU.

- Le plan régional ou interrégional de prévention et de gestion des déchets dangereux, prévu par l'article L. 541-13 du code de l'environnement, est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité du président du conseil régional. Il vise essentiellement à prévenir et à réduire la production et la nocivité des déchets, notamment en agissant sur la conception, la fabrication et la distribution des substances et produits et en favorisant le réemploi, ainsi qu'à diminuer les incidences globales de l'utilisation des ressources et à améliorer l'efficacité de leur utilisation. Il n'a pas de valeur prescriptive.

- Le schéma régional des carrières, prévu par l'article L. 515-3 du code de l'environnement, est élaboré par le préfet de région. Il définit les conditions générales d'implantation des carrières et les orientations relatives à la logistique nécessaire à la gestion durable des granulats, des matériaux et des substances de carrières dans la région, envisage la logistique nécessaire à la gestion durable des granulats, des matériaux et des substances de carrières dans

la région et évalue le gisement des ressources disponibles. Les documents d'urbanisme prennent en compte ce schéma.

A cela s'ajoutent une pluralité d'autres documents, tels le schéma régional d'aménagement des forêts prévu à l'article L. 4 du code forestier ou encore le schéma régional de développement touristique prévu à l'article L. 131-1 du code du tourisme.

Doit également être évoqué un document élaboré par l'Etat intéressant l'aménagement du territoire, à une échelle différente de celle de la région : le schéma de mise en valeur de la mer (SMVM). Il a été introduit par la loi du 7 janvier 1983 *relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État* pour succéder aux schémas d'aptitude et d'utilisation de la mer. Ce document définit les conditions de compatibilité des usages sur une portion terre-mer : il précise et organise la vocation des espaces concernés, arbitre les conflits d'usages et propose des mesures pour y remédier. Avec ce schéma, l'État, propriétaire et gestionnaire du domaine public maritime, peut imposer des prescriptions, y compris sur les espaces terrestres attenants, dès lors qu'elles sont nécessaires à la préservation du milieu marin et littoral. Son approbation par décret en Conseil d'État lui confère les mêmes effets juridiques qu'une directive territoriale d'aménagement.

B - Une démarche de planification avant tout sectorielle et manquant de mise en cohérence

Ainsi que cela ressort de la présentation ci-dessus, l'action de planification au niveau de la région en matière d'aménagement du territoire est protéiforme. Divers documents, répondant à une logique d'élaboration avant tout sectorielle, contribuent, à des degrés divers, à façonner l'aménagement du territoire, sans pour autant qu'un schéma de référence assure entre eux un lien de cohérence au regard d'objectifs partagés d'aménagement du territoire. Cet ensemble constitue un corpus juridique disparate, cloisonné et particulièrement complexe.

Pour certains territoires, il existe toutefois des documents, élaborés au niveau régional, fixant des orientations d'aménagement du territoire et qui sont dotés d'une portée normative forte. En conséquence de celle-ci et au regard de ces orientations, une mise en cohérence des schémas correspondant à des politiques publiques sectorielles est possible. Il s'agit des documents suivants :

- Le schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF), prévu par l'article L. 141-1 du code de l'urbanisme, est élaboré par la région Ile-de-France en association avec l'Etat, a pour objectif de maîtriser la croissance urbaine et démographique et l'utilisation de l'espace tout en garantissant le rayonnement international de cette région. Il précise les moyens à mettre en œuvre pour corriger les disparités spatiales, sociales et économiques de la région, coordonner l'offre de déplacement et préserver les zones rurales et naturelles, afin d'assurer les conditions d'un développement durable de la région. Le SDRIF 2013 vient d'être approuvé par le décret n° 2013-1241 du 27 décembre 2013 portant approbation du schéma directeur de la région d'Ile-de-France.

- Le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC), élaboré par la collectivité territoriale de Corse, constitue également un document d'orientation et de planification stratégique à l'échelle de la région. Prévu par les articles L. 4424-9 et suivants du CGCT, il définit une stratégie de développement durable du territoire en fixant les objectifs de la préservation de l'environnement de l'île et de son développement économique, social, culturel et touristique, qui garantit l'équilibre territorial et fixe les orientations fondamentales en matière de protection et de mise en valeur du territoire, de développement agricole, rural et forestier, de pêche et d'aquaculture, d'habitat, de transports, d'infrastructures et de réseaux de communication et de développement touristique.

- Le schéma d'aménagement régional (SAR) est prévu par les articles L. 4433-7 et suivants du CGCT, qui confèrent aux quatre conseils régionaux ultramarins des compétences en matière de planification de l'aménagement du territoire. Le SAR fixe les grandes orientations en matière d'aménagement, de développement, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement. Chaque schéma contient un chapitre individualisé valant SMVM. Il est initié et adopté par le conseil régional, et doit être approuvé en Conseil d'État. Les documents d'urbanisme des collectivités territoriales et de leurs groupements compétents en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme doivent être compatibles avec le SAR (art. L. 111-1-1 du code de l'urbanisme).

C - Le SRADT, un instrument de planification régionale qui ne peut constituer le document de référence qu'il aurait vocation à être en matière d'aménagement du territoire

En dehors de l'Ile-de-France, de la Corse et de l'Outre-mer, le SRADT constitue le droit commun de la planification régionale en matière d'aménagement du territoire. Le législateur lui a assigné d'importants objectifs. Les 2^{ème} et 3^{ème} alinéas de l'article 34 de la loi du 7 janvier 1983 précitée disposent ainsi que :

« Le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire définit notamment les principaux objectifs relatifs à la localisation des grands équipements, des infrastructures et des services d'intérêt général qui doivent concourir au sein de la région au maintien d'une activité de service public dans les zones en difficulté ainsi qu'aux projets économiques porteurs d'investissements et d'emplois, au développement harmonieux des territoires urbains, périurbains et ruraux, à la réhabilitation des territoires dégradés et à la protection et la mise en valeur de l'environnement, des sites, des paysages et du patrimoine naturels et urbains en prenant en compte les dimensions interrégionale et transfrontalière.

Il veille à la cohérence des projets d'équipement avec les politiques de l'Etat et des différentes collectivités territoriales, dès lors que ces politiques ont une incidence sur l'aménagement et la cohésion du territoire régional. »

Son absence de caractère contraignant affecte toutefois sensiblement sa portée et son développement.

Il n'a, en effet, aucune valeur prescriptive lui permettant d'avoir une incidence sur le contenu des divers documents sectoriels s'inscrivant dans le champ de l'aménagement du territoire. Son absence d'opposabilité aux documents d'urbanisme l'empêche également d'avoir un rôle de mise en cohérence. Les documents locaux d'urbanisme, tels que le SCOT ou le PLU, ne s'articulent pas avec le SRADT, dont les éléments n'ont pas à être transcrits ou même pris en compte. Tout au plus, peut-on considérer qu'il existe un rapport juridique entre les SRADT et les contrats de plan Etat-région, puisque l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la loi du 7 janvier 1983 dispose que : *« Le contrat de plan entre l'Etat et la région, prévu à l'article 11 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, contribue à la mise en œuvre de (ses) orientations ».*

Cette absence de caractère prescriptif, notamment justifiée par la nature générale et prospective du schéma, constitue l'une des insuffisances majeures du dispositif. Combiné au fait que l'élaboration de celui-ci n'a pas de caractère obligatoire, il en résulte que sa pratique est extrêmement variable et son succès relatif, en dépit de l'importance stratégique indéniable qu'il revêt.

Ainsi, sur 20 régions susceptibles de se doter d'un SRADT:

- 12 ont finalisé leur document (Haute-Normandie, Basse-Normandie, Bretagne, Pays-de-la-Loire, Picardie, Centre, Champagne-Ardenne, Bourgogne, Limousin, Auvergne, Rhône-Alpes, Aquitaine) ;
- 5 procèdent à son élaboration ou à son actualisation (Nord Pas-de-Calais, Franche-Comté, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées) ;
- 3 n'ont pas à ce jour entamé un processus d'élaboration d'un SRADT (l'Alsace, la Lorraine et le Poitou-Charentes). (cf. **en annexe** : « Etat des SRADT en janvier 2013 »).

Plusieurs régions se passent ainsi à l'heure actuelle de ce schéma pour engager leurs contrats de plan. Indiscutablement, cette utilisation non généralisée du SRADT nuit à son efficacité. En effet, le SRADT, qui a vocation à constituer le socle des CPER et, plus largement, un cadre de cohérence à long terme de l'ensemble des politiques contractualisées, devrait être considéré comme un préalable indispensable à tout exercice de contractualisation.

2. Objectifs poursuivis

A - Consacrer la région comme échelon pertinent pour assurer la synergie des politiques publiques d'aménagement du territoire

En sus des schémas qu'elle porte, la région exerce des compétences présentant des enjeux importants en matière d'aménagement du territoire :

- Aérodromes civils : depuis la loi du 13 août 2004, l'aménagement, l'entretien et la gestion des aérodromes civils appartenant à l'État peut relever de la compétence des régions qui en ont fait la demande avant le 1^{er} juillet 2006.
- Ports non autonomes relevant de l'État : depuis la loi du 13 août 2004, la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion des ports non autonomes relevant de l'État sont de la compétence des régions, comme d'ailleurs de toute collectivité territoriale ou de tout groupement de collectivités territoriales, qui en ont fait la demande avant le 1^{er} janvier 2006.
- Ports et voies d'eau (loi du 22 juillet 1983, art. 5 et s. modifiés ; loi n° 83-1186 du 29 décembre 1983, art. 20 et 21) : la région est compétente pour créer des canaux et des ports fluviaux. Elle aménage et exploite les voies navigables et les ports fluviaux qui lui sont transférés.
- Environnement : la région est chargée de l'élaboration des chartes des parcs naturels régionaux et de la gestion des réserves naturelles régionales.
- Transports : la région organise des services de transport routier non urbain des personnes et, depuis le 1^{er} janvier 2002, est l'autorité organisatrice des transports ferroviaires de la région, sauf en Île-de-France où le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) organise les réseaux de transports. La région gère les transports régionaux de voyageurs, notamment ferroviaires (réseau des TER) et participe au financement des infrastructures, comme la construction de nouvelles lignes de TGV.
- Développement économique : la région assure la cohérence des actions de développement économique, menées par les collectivités territoriales, sur son territoire.
- Habitat : dans le cadre de ses compétences pour promouvoir le développement économique et social et l'aménagement de son territoire, la région définit des priorités en matière d'habitat (articles L. 301-4 et L. 301-5 du code de la construction et de l'habitation).

Au-delà de ces considérations liées au champ de compétences de la région en tant que collectivité territoriale, l'échelon régional apparaît pertinent pour l'élaboration d'un document programmatique prescriptif en matière d'aménagement du territoire.

Un tel échelon permet en effet d'appréhender les relations entre les territoires (parcours résidentiels, déplacements domicile-travail, fonctionnement du marché du logement) et de lutter efficacement contre les déséquilibres spatiaux qui en résultent (inégalités sociales, spécialisation des territoires, lutte contre l'étalement urbain). Il constitue également l'échelon auquel sont conçus les projets d'infrastructures et de desserte des transports collectifs qui jouent un rôle fondamental pour le marché du logement. Dans un souci de cohérence entre la politique d'aménagement du territoire, d'environnement et de mobilité, il convient de faire coïncider ces démarches sur le même périmètre territorial.

B - Faire du SRADT le support évolutif de l'unification des documents de planification ayant trait à l'aménagement du territoire

Le rapport d'Yves MORVAN de 1998 « *Eléments en vue d'un éventuel changement de statut des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire : rapport à Madame la Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement* » s'interrogeait déjà sur un éventuel changement des statuts des SRADT au profit de documents prescriptifs. Cette question, restée en suspens, apparaît aujourd'hui encore plus prégnante au regard de l'inflation des schémas sectoriels opposables aux documents d'urbanisme.

Cette pluralité de documents rend difficilement lisibles les orientations stratégiques relatives aux grandes politiques publiques. Une simplification de la hiérarchie des normes passe par une unification des sources de planification.

Le SRADT, compte tenu de l'objet qui lui est d'ores et déjà assigné, a vocation à regrouper les différents documents sectoriels existants dans les domaines de l'aménagement du territoire, de la mobilité et de la lutte contre le réchauffement climatique.

C - Renforcer la valeur prescriptive du SRADT pour assurer la cohérence de l'action publique locale

L'élaboration d'un document unique comportant des mesures et orientations jusqu'alors fixées dans différents schémas souvent en interaction et pourtant élaborés de manière disparate et sans véritable coordination, renforcera la synergie dans la détermination et la conduite des politiques publiques concernées. Mais le SRADT ne peut constituer un instrument efficace de pilotage de différentes politiques sectorielles que si une véritable force normative lui est attribuée.

L'objectif est donc de mettre en place un SRADT rénové, prescriptif, afin d'assurer l'intégration dans les documents d'urbanisme des orientations stratégiques définies à l'échelle régionale, dans les domaines suivants :

- l'aménagement du territoire ;
- la mobilité ;
- la lutte contre la pollution de l'air ;
- la maîtrise et la valorisation de l'énergie ;
- le logement
- la gestion des déchets.

3. Etude des options

A - Champ d'application d'un schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT)

1) Champ géographique

La nécessité de doter les régions d'un instrument de planification stratégique qui ait une portée normative forte, qui fixe et priorise les orientations d'aménagement du territoire sur le modèle de ce qui existe aujourd'hui dans les régions d'Ile-de-France, de Corse, de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de Mayotte et de La Réunion, ne doit pas pour autant conduire à remplacer les dispositifs spécifiques actuellement applicables dans ces territoires.

En effet, ceux-ci présentent des spécificités fortes, qui résultent notamment de leurs caractéristiques géographiques, économiques ou institutionnelles.

S'agissant de la région parisienne, les enjeux de l'aménagement de la région capitale et de son rayonnement international, où vivent près de 11,8 millions de personnes, sont hors de proportion de ceux des autres régions, qu'il s'agisse d'offre de transports et de déplacement, de développement économique, de maîtrise de la croissance urbaine et démographique, de résolution de la crise du logement ou de préservation des zones naturelles et rurales.

La région Ile-de-France se distingue également des autres régions en matière de compétences relatives au transport. En effet, à la différence des autres régions métropolitaines, en Ile-de-France, ce n'est pas la région ni les départements mais un établissement public administratif – le Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) – qui est autorité organisatrice des transports.

Les spécificités de la planification en la région Ile-de-France ont également justifié la mise en place d'un document *ad hoc*, le schéma directeur de la région d'Ile-de-France (SDRIF). Le développement de l'Ile-de-France a très longtemps été centré essentiellement sur Paris, caractérisé également par l'absence de coopération et de concertation entre les différents acteurs du territoire d'Ile-de-France dans un contexte d'insuffisance de SCOT et d'existence de POS « dormeurs » ou de PLU « malthusiens ». Cela nécessitait la mise en place d'une planification stratégique forte à l'échelle régionale de façon à introduire une logique polycentriste de développement et d'attractivité du territoire francilien. Cette problématique n'est pas totalement transposable à l'échelle du territoire national. Elle demeure d'actualité même si la création d'une « métropole du Grand Paris » à compter du 1^{er} janvier 2016 est prévue par la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*. La compétence du STIF ne sera pas affectée par cette création. De plus, si la MGP est appelée à jouer un rôle essentiel en matière d'aménagement, celui-ci ne trouvera à s'exercer que dans les limites du périmètre de la métropole. Or, c'est à une échelle plus vaste que se poseront dans leur globalité les enjeux de l'aménagement de la région capitale.

Compte tenu de sa situation géographique, le territoire de la Corse est concerné par l'application des lois Littoral et Montagne (pour mémoire, la Corse comprend plus de 200 sommets de plus de 2 000 mètres, un linéaire côtier de 1 047 kms et 20% des communes sont soumises à la fois à la loi montagne et à la loi littoral).

L'organisation institutionnelle particulière de la collectivité territoriale de Corse - avec son Assemblée, dotée de compétences plus étendues que celles des autres assemblées régionales de droit commun, et son Conseil exécutif - est également un élément essentiel. La loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 a ainsi donné à la collectivité territoriale de Corse des attributions particulières en matière règlementaire. La collectivité territoriale de Corse peut notamment demander - dans le respect de l'article 21 de la Constitution et pour la mise en œuvre des

compétences qui lui sont dévolues - à être habilitée par le législateur à fixer des règles adaptées aux spécificités de l'île. C'est dans ce cadre que lui a été confiée l'élaboration du document de planification en matière d'aménagement du territoire qu'est le PADDUC.

L'existence d'un document *ad hoc*, distinct du droit commun, se justifie également par l'absence de planification sur le territoire concerné. Ainsi, sur 360 communes corses, seules 82 sont dotées d'un PLU/POS approuvé, aucun territoire n'étant par ailleurs couvert par un SCOT. Dans ce contexte, il était stratégique de permettre la création d'un document spécifique avec un contenu normatif suffisamment précis. La situation n'est pas comparable avec les autres régions métropolitaines où la planification communale ne fait pas défaut.

Les spécificités des territoires d'outre-mer que sont la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion et Mayotte justifient la mise en place d'un instrument de planification stratégique.

Ces territoires se singularisent en effet par de fortes contraintes géographiques (insularité – excepté pour la Guyane ; éloignement par rapport à la métropole) et climatiques qui nécessitent un pilotage régional spécifique. En outre, le caractère stratégique de certains emplacements outre-mer (activités maritimes, spatiales...) justifie l'existence d'un document garantissant une réponse appropriée.

De la même manière que pour la Corse, la planification communale est quasi-inexistante en matière d'urbanisme. L'existence d'un document de programmation et de planification régionale doté d'un caractère prescriptif se justifie donc sur ces territoires pour pallier cette insuffisance.

La spécificité de ces territoires métropolitains et ultramarins justifie donc le maintien de documents de planification qui orientent l'aménagement de leur espace avec des différences par rapport aux documents qui seront ceux des autres régions métropolitaines, tant en termes de contenu que pour ce qui concerne leur élaboration et leurs effets.

2) Champ thématique

Il est proposé que le SRADDT comporte les orientations stratégiques du développement régional dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'offre de déplacements, de la maîtrise et de la valorisation de l'énergie, de la pollution de l'air, et du logement.

Compte tenu de cet objet, le SRADDT a vocation à comporter en son sein, en sus de ses éléments constitutifs prévus par la loi du 7 janvier 1983, le contenu et les orientations actuellement fixées dans les documents de planification spécifiques suivants :

- le schéma régional de l'intermodalité ;
- le SRCAE ;
- le plan régional de prévention et de gestion des déchets (créé par le présent projet de loi en remplacement des trois plans existants en matière de déchets).

Le projet de loi prévoit que le SRADDT se substitue à ces documents. Des chapitres thématiques afférents figureront dans le fascicule spécifique que comprendra le SRADDT (cf. 3.D.).

A l'issue de l'approbation par l'Etat (cf 3.C.) du SRADDT, l'autorité compétente pour adopter le schéma sectoriel auquel le SRADDT se substitue, en prononcera l'abrogation.

Plusieurs options ont été examinées pour déterminer l'étendue des documents auxquels le SRADDT se substituerait.

a) Enumérer de manière limitative les documents qui seraient repris dans le SRADDT

Une option aurait pu être de prédéterminer la nature des orientations actuellement fixées dans des documents de planification spécifiques et qui seraient intégrées dans le SRADDT.

Dans un tel cas, le contenu du SRADDT aurait été figé, sans possibilité d'adaptation selon les particularités des régions. Pour cette raison, cette option a été écartée.

b) Prévoir un contenu évolutif du SRADDT

L'option retenue consiste à :

- fixer dans la loi un socle commun de thématiques qui seront reprises dans chaque SRADDT. Ces dispositifs sont ceux des documents évoqués ci-dessus.
- ouvrir la possibilité à la région de compléter le SRADDT avec une ou plusieurs autres thématiques reprenant des documents régionaux de planification, de programmation ou d'orientation lorsque ces documents relèvent de la compétence de la région, ont un objet en lien avec l'aménagement du territoire et que la région prend expressément la décision de traiter l'objet du document dans le SRADDT.

En sus du contenu obligatoire du schéma, en fonction des accords qui pourront se dégager au sein du conseil régional pour approfondir la démarche d'unification des documents de planification régionaux, pourront ainsi être ajoutés, à titre optionnel, d'autres schémas et documents élaborés par la région dans des domaines connexes intéressant l'aménagement du territoire.

Peuvent être cités à titre d'exemple comme pouvant le cas échéant être repris dans un chapitre thématique du fascicule du SRADDT, sans que cette énumération ne soit exhaustive : la charte de parc naturel régional ; le schéma régional d'aménagement des forêts ; le schéma régional de développement touristique ; les schémas interrégionaux de massif et du littoral ; le plan climat air énergie ; les directives paysagères ; la charte de développement des Pays ; le plan régional d'agriculture durable ; le schéma régional de développement de l'aquaculture marine.

B - Effets juridiques du SRADDT

La portée juridique du SRADDT sur les documents d'urbanisme de rang inférieur et son caractère plus ou moins prescriptif doivent s'apprécier au regard des principes constitutionnels de libre administration des collectivités territoriales et de non-tutelle d'une collectivité sur une autre. Tant le Conseil constitutionnel, que le Conseil d'Etat, se sont prononcés sur cette question pour le SDRIF et le PADDUC.

Dans sa décision n° 2001-454 du 17 janvier 2002 sur la loi relative à la Corse, le Conseil Constitutionnel a effectué un contrôle vigilant sur les dispositions relatives aux compétences de la collectivité avant d'estimer :

- qu'elles ne touchent pas aux principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales (...);
- qu'en particulier, aucune ne méconnaît les compétences propres des communes et des départements ou n'établit de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre.

Dans un avis de la section des travaux publics du Conseil d'Etat du 5 mars 1991 (avis n°349-324 – **cf. annexe**), l'opposabilité dans un rapport de compatibilité des options et objectifs définis dans le SDRIF a été validée, en précisant que ceux-ci « *ne sauraient cependant ni*

entrer dans un degré de détail qui conduirait à méconnaître tout à la fois la place respective du schéma directeur de la région d'Ile-de-France et des documents d'urbanisme, l'autonomie communale et les principes énoncés à l'article L.110, ni s'étendre à des questions étrangères à l'utilisation du sol. »

Pour établir la portée normative du SRADDT, trois options ont été examinées :

1) Maintenir l'absence d'opposabilité du SRADDT

Il se serait agi de rénover uniquement le contenu et la procédure d'élaboration du SRADDT, sans lui attribuer d'effet contraignant à l'égard d'autres documents de planification régionale et des documents d'urbanisme.

Ainsi qu'évoqué précédemment, l'absence d'opposabilité du SRADDT prive la région d'un instrument lui permettant d'assurer une mise en cohérence des différents documents sectoriels intervenant en matière d'aménagement du territoire et explique sans doute le faible succès rencontré par cet outil depuis sa création il y a plus de trente ans. Aussi, l'option d'un *statu quo* a-t-elle été écartée.

2) Attribuer un effet contraignant au SRADDT, identique pour l'ensemble du schéma

Une autre option serait de renforcer la portée actuelle du SRADDT en substituant à sa valeur déclarative un effet plus contraignant valable pour l'ensemble du schéma.

Deux possibilités existent alors :

- soit instaurer un **rapport de prise en compte** du schéma par les documents d'urbanisme (SCOT, PLU, POS, cartes communales) et de programmation.

Ce lien de prise en compte ne peut pas être assimilé à une absence d'obligation pesant sur les documents qui y sont soumis. Cela signifie que ceux-ci ne doivent pas être ignorés par le document de planification. En effet, bien que la notion de prise en compte génère une contrainte moindre que celle liée à l'existence d'un rapport de compatibilité en ce qu'elle permet de déroger à la norme supérieure pour des motifs déterminés, il n'en reste pas moins que le document inférieur ne doit pas contrarier celui qui lui est supérieur.

La prise en compte implique de vérifier l'adéquation des choix retenus avec les orientations figurant dans les documents hiérarchiquement supérieurs, de ne pas éluder les cas d'éventuelles contradictions. Ces dernières doivent en principe être reconsidérées et, s'il apparaît nécessaire de maintenir l'option retenue par le document inférieur, il importe que le rapport de présentation apporte toutes les informations nécessaires sur les motifs qui ont pu la justifier, afin notamment de convaincre le juge de l'excès de pouvoir, s'il était saisi de la question. Le respect de cette notion fait en effet l'objet d'un contrôle du juge administratif (CE, 28 juillet 2004, n° 256511, Assoc. Défense environnement).

- soit instaurer un **rapport de compatibilité** des documents d'urbanisme et de programmation vis-à-vis du schéma.

La compatibilité d'un document peut être définie comme la non contrariété avec les options fondamentales du document de norme supérieure. Elle implique une cohérence, une harmonie entre les documents. La décision ou la règle inférieure ne doit pas avoir pour effet d'empêcher l'application de la règle supérieure. Il n'est pas exigé, dans ce cas, que le destinataire de la

règle s'y conforme rigoureusement, mais simplement qu'il ne contrevienne pas à ses aspects essentiels (Conseil d'Etat, Commune de Balma, 10 juin 1998, SA Leroy Merlin).

Ce rapport de compatibilité est celui qui bénéficie au SDRIF et aux SAR d'outre-mer à l'égard des documents d'urbanisme.

Retenir un rapport de contrainte unique pour l'ensemble du SRADDT serait ne pas tenir compte de la différence de nature entre ses dispositions qui relèvent d'orientations stratégiques, au contenu nécessairement très général, et celles plus précises qui fixeront des règles.

Pour ces motifs, cette option n'a pas été retenue.

3) Attribuer un effet normatif au SRADDT, différencié selon sa structure formelle

Il est proposé que le SRADDT ne soit pas opposable de la même manière pour l'ensemble de ses dispositions. Il est en effet apparu souhaitable, afin d'adapter au mieux le SRADDT aux spécificités et aux enjeux de chaque territoire, de distinguer nettement, dans une exigence de clarté et d'intelligibilité de la règle de droit, les dispositions destinées à avoir une valeur prescriptive et celles ayant une opposabilité assouplie (**cf. annexe**).

Le SRADDT fixera les orientations stratégiques et les objectifs régionaux à moyen ou long terme en matière d'utilisation de l'espace et dans les domaines du logement, de l'intermodalité des transports, de la maîtrise et de la valorisation de l'énergie, de la lutte contre le changement climatique, de la pollution de l'air, de la prévention et de la gestion des déchets.

Ces orientations et objectifs seront déterminés notamment au regard des éléments essentiels du contenu des schémas sectoriels repris dans le SRADDT tel que défini par la législation particulière qui leur est applicable. Etant fixés pour du moyen et long terme, et étant par nature généralistes, ils n'ont pas vocation à créer des obligations précises. Ils seront rédigés dans des termes tels qu'il paraît difficile d'en tirer des obligations strictes pouvant être sanctionnées par le juge administratif.

Il est donc prévu d'introduire un rapport de prise en compte entre les dispositions relatives aux objectifs et orientations et les documents auquel le schéma est soumis, de façon à créer un effet prescriptif sur les documents de nature inférieure tout en permettant une adaptabilité à la norme.

En revanche, les règles prévues dans le fascicule comprenant des chapitres thématiques ayant vocation à être plus précises, elles s'imposeront dans un rapport de compatibilité. L'introduction d'un tel rapport sur les documents d'urbanisme vise à renforcer les compétences régionales en matière de planification territoriale et permet d'assurer une plus grande cohérence de l'action publique locale. Ce principe s'inscrit dans la logique suivie par les autres documents de planification et de programmation régionaux. Ces règles devront être bien identifiées par la région. Elles pourront être territorialisées de façon à assurer la spatialisation adaptée des politiques publiques traitées par le schéma.

Le dualisme normatif ainsi mis en place permet d'assurer l'opposabilité du schéma tout en garantissant son adaptabilité et sa lisibilité sur les documents de nature inférieure. Le choix d'une normativité distincte selon le contenu formel du schéma implique que ceux des documents intégrés dans le SRADDT, pour lesquels un rapport souple ou indicatif existe, verront ce rapport évoluer dans la partie fascicule du schéma.

C - Procédure d'élaboration

Les principales lignes directrices de la procédure d'élaboration sont les suivantes :

- *conduite de l'élaboration des travaux par le conseil régional ;*

L'élaboration du schéma par la région permettra de conforter le rôle structurant de la région en matière de planification, et de rendre plus lisibles les orientations stratégiques relatives aux grandes politiques publiques.

- *association de l'Etat aux différentes étapes de ces travaux ;*

- *association/concertation, en particulier avec les représentants du bloc communal ;*

Communes et EPCI doivent, par le biais de leurs représentants, participer au processus d'élaboration du schéma ayant des effets prescriptifs sur leurs documents d'urbanisme.

- *choix de la « conférence territoriale de l'action publique » (CTAP) pour assurer la consultation du bloc communal ;*

L'instauration d'une structure *ad hoc* pour la concertation aurait pu être envisagée. Le choix a été de se fonder sur un dispositif existant. A cet égard, les CTAP, de par leurs missions et leur composition, paraissent constituer un cadre adapté.

- *possibilité d'association d'autres entités ;*

Au-delà de l'association et de la consultation obligatoires du représentant de l'Etat dans la région, des conseils généraux des départements intéressés, des EPCI ou syndicats mixtes porteurs de SCOT, des EPCI à fiscalité propre non membres d'un syndicat mixte porteur de SCOT, du conseil économique, social et environnemental régional (CESR), et des chambres consulaires, le conseil régional a la possibilité d'associer et de consulter toute autre organisation.

Cette association / consultation pourra porter sur tout ou partie du projet de schéma. Le conseil régional pourra ainsi procéder à une consultation ciblée sur un de ses chapitres individualisés. Pour le concevoir, il pourra ajuster la phase de recueil des observations et des avis pour l'ouvrir à des entités dont la consultation est prévue dans le cadre de la procédure d'élaboration prévalant pour les schémas correspondants tant qu'ils ne sont pas intégrés dans le SRADDT. Ainsi, pour l'élaboration des orientations et des règles figurant actuellement dans le schéma régional de l'intermodalité, les autorités compétentes en matière d'organisation des transports urbains pourront être consultées grâce à ce dispositif.

- *consultation pour avis des personnes publiques déjà associées au schéma ;*

L'avis des personnes publiques d'ores et déjà associées au schéma doit être recueilli afin de prendre au mieux en compte leurs propositions de modification.

- *soumission aux procédures d'évaluation environnementale et d'enquête publique ;*

Les obligations résultant de l'évaluation environnementale comprennent la préparation d'un rapport environnemental et la conduite de consultations, notamment du public et du préfet de région en tant qu'autorité compétente en matière d'environnement au sens de l'article R. 121-15 du code de l'urbanisme. La soumission aux procédures d'évaluation environnementale et d'enquête publique permet ainsi d'assurer le respect par le schéma des obligations découlant de la charte de l'environnement relatives à l'élaboration (article 7 de la Charte) et au contenu (respect de la Charte dans son ensemble) du schéma.

- *approbation finale de l'Etat ;*

L'approbation par l'Etat permet de garantir le respect des principes de libre administration des collectivités territoriales et non tutelle d'une collectivité sur une autre. Par souci de bonne administration, le vecteur règlementaire proposé est celui de l'arrêté du préfet de région.

- *évaluation et mise à jour du schéma.*

Il est proposé que le schéma fasse l'objet d'une évaluation dans un délai de 6 ans suivant son approbation afin de permettre de l'adapter aux innovations susceptibles de survenir dans ces domaines de compétences. Il peut aussi, à tout moment, être révisé ou modifié (avec la possibilité d'une procédure simplifiée de modification, sans enquête publique, dans certains cas) si la région l'estime nécessaire.

D - Dispositif retenu

Compte tenu de ce qui précède, il est proposé de rénover sensiblement le cadre juridique du SRADDT existant. Son objet sera élargi et son contenu enrichi.

Le SRADDT sera constitué :

- d'un rapport de présentation qui comporte des orientations générales ;
- d'un fascicule comprenant des chapitres thématiques ;
- d'une cartographie de synthèse.

Il se substituera à plusieurs documents sectoriels régionaux listés par le législateur ainsi que, de manière facultative et sur décision du conseil régional, à d'autres documents de ce type dans des domaines contribuant à l'aménagement du territoire.

Le SRADDT sera doté d'une véritable portée normative à l'égard des documents d'urbanisme. Ceux-ci devront être compatibles avec le fascicule comprenant les règles du schéma et devront prendre en compte ses orientations stratégiques et ses objectifs régionaux.

Le SRADDT sera toutefois avant tout un document d'orientation. L'excès de détails, notamment dans sa cartographie, risquerait de le rendre inconstitutionnel, dans la mesure où il apparaîtrait que son contenu empiète sur les compétences des autres collectivités attribuées par le législateur au point de vider celles-ci de toute réalité.

Le SRADDT sera élaboré par le conseil régional, à l'issue d'une concertation importante avec les principaux acteurs institutionnels concernés : l'Etat, les conseils généraux des départements intéressés, les établissements publics mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'urbanisme intéressés, les EPCI à fiscalité propre intéressés non situés dans le périmètre d'un établissement public mentionné à l'article L. 122-4 du même code, le conseil économique, social et environnemental régional ainsi que les chambres d'agriculture, les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de métiers et de l'artisanat. Le conseil régional aura la possibilité de consulter toute autre organisation sur le projet de schéma, et ainsi d'élaborer les chapitres thématiques du fascicule en ajustant la procédure de consultation. Le public sera également mis en capacité de faire connaître ses observations lors de la procédure d'enquête publique.

Le dispositif du SRADDT ne sera pas applicable dans les régions d'Ile-de-France, de Corse, et à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique, à Mayotte et à La Réunion. Le SRADDT ne se substituera donc pas au SDRIF, aux SAR ou au PADDUC.

4. Evaluation des impacts

- Impact sur les collectivités territoriales

Les orientations stratégiques et les chapitres thématiques du fascicule du schéma permettront de structurer et d'orienter les démarches des autres collectivités territoriales et groupements présents sur le territoire régional. Il sera possible de se référer à un seul schéma plutôt qu'à une pluralité de documents (le SRCAE, le SRIM et le plan régional de prévention et de gestion des déchets, auxquels le SRADDT se substitue, ainsi que d'autres schémas sectoriels que le conseil régional intégrera dans le SRADDT) opposables à des degrés divers. Les communes et leurs groupements bénéficieront ainsi d'une plus grande lisibilité des orientations pour élaborer les documents d'urbanisme, ce qui limitera les phénomènes de concurrence entre territoires et favorisera la cohérence de l'action publique.

- Impact pour les entreprises

L'unification dans un schéma des orientations stratégiques relatives à l'aménagement du territoire et le renforcement de la coordination entre la région, les services de l'Etat et les autres collectivités territoriales donneront aux entreprises une meilleure lisibilité des dispositifs mis en place (notamment du SRCAE, du SRIM et du plan régional de prévention et de gestion des déchets créé par le présent texte).

- Impact pour les administrations notamment budgétaire

Le schéma ne devrait pas entraîner pour les personnes physiques et morales des coûts financiers significatifs. Au contraire, la rationalisation en un seul schéma intégrateur d'un ensemble de documents cloisonnés et disparates aux procédures longues, complexes et coûteuses (les trois schémas ou plan précités repris dans le SRADDT, avec la possibilité d'intégration d'autres schémas sectoriels) permettra des économies de fonctionnement importantes (mutualisation des effectifs concernés, mutualisation des marchés publics et de l'ingénierie publique et privée sollicitée).

- Impact pour l'environnement

Cette mesure induit des incidences positives puisque le schéma régional participera, du fait de son objet, au développement durable du territoire régional, notamment dans le domaine de la lutte contre la pollution.

5. Consultations obligatoires

Le schéma n'est pas applicable et ne modifie pas le droit applicable en ces matières en Corse, à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique, à Mayotte et à La Réunion, il n'y a pas lieu de consulter les collectivités d'Outre-mer et la collectivité territoriale de Corse.

6. Mise en œuvre

Un arrêté du préfet de région précisera les modalités d'application du dispositif.

Par ailleurs, une habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance est prévue pour préciser, dans les dix-huit mois suivant la promulgation de la loi, le contenu du SRADDT. Un temps supplémentaire sera ainsi offert pour expertiser, à la suite de l'examen de ce dispositif par le Parlement, la reprise d'autres schémas de planification dans un chapitre individualisé du SRADDT.

Des dispositions transitoires sont également prévues pour les SRADDT actuellement en vigueur. Ils continueront à s'appliquer jusqu'à la publication de l'arrêté du préfet de région approuvant le SRADDT élaboré selon les modalités prévues par la présente loi.

Si une procédure d'élaboration ou de révision d'un SRADDT est engagée avant la publication de la présente loi, elle sera poursuivie selon les dispositions en vigueur au moment de son engagement.

2.1.7. Les déplacements (articles 8, 9, 10 et 11)

Ce chapitre 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.

2.1.7.1. Les transports routiers

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 1^{er} (« Organisation et exécution des services réguliers et à la demande ») du titre I^{er} (« Les transports publics collectifs ») du Livre 1^{er} (« Le transport routier de personnes ») de la 3^{ème} partie (« Transport routier ») du code des transports.

a) Services de transport routier départementaux :

Les services non urbains, réguliers et à la demande, sont organisés par le département (article L. 3111-1 du code des transports), 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 :

Les services réguliers non urbains d'intérêt régional sont organisés par la région (article L. 3111-2 du code des transports). 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.

Chaque collectivité est donc juridiquement identifiée comme autorité organisatrice d'un type de transport public. Néanmoins, sur un même périmètre, les compétences de chacune des collectivités sont susceptibles d'interférer les unes avec les autres.

Les interventions conjointes des différents niveaux de collectivité peuvent entraîner les difficultés, notamment en termes d'intermodalité entre les différents réseaux et notamment entre les zones urbaines et rurales, lorsque celles-ci interviennent sans recherche d'une gestion commune.

Afin de pallier cette difficulté, les collectivités sont amenées à rechercher à se regrouper dans des structures de niveau supérieur, ce qui peut parfois induire une certaine complexité dans la mise en œuvre de la compétence. En effet, si juridiquement la compétence de chacune des collectivités en matière de transports est bien identifiée, la réalité est plus complexe,

notamment pour l'articulation des différents modes de transports entre eux, et nécessite le recours fréquent à des structures de type syndicat mixte ou pôle métropolitain, ce qui tend ainsi à multiplier le nombre de structures compétentes au détriment de la lisibilité de l'ensemble.

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles introduit un facteur de progrès en confiant aux régions un rôle de chef de file de l'intermodalité et de la complémentarité entre les modes de transports et en prévoyant l'élaboration d'un schéma régional de l'intermodalité afin d'assurer la cohérence des services de transport public et de mobilité offerts aux usagers sur le territoire régional.

2. Objectifs poursuivis

La mesure proposée a pour objet de clarifier la répartition des compétences exercées en matière de transports routiers non urbains, en retenant un seul niveau de collectivité territoriale compétente, à savoir la région.

Ces dispositions ont pour objectif d'optimiser la gestion de ces transports, en réalisant des économies d'échelle et, au-delà des améliorations déjà apportées à travers la loi MAPTAM, de mieux coordonner les politiques de transports sur le territoire régional.

L'organisation des transports routiers non urbains dépasse en effet le cadre d'un seul département. Afin d'assurer leur complémentarité et lisibilité avec les transports urbains, il apparaît donc nécessaire de confier cette compétence à la région, garante de leur mise en cohérence sur le territoire régional.

3. Etude des options

Afin d'assurer davantage de coordination en matière de transports routiers, il est envisagé de confier cette compétence, actuellement exercée par le département, à la région à compter du 1^{er} janvier 2017. Cette mesure s'accompagne d'un transfert des transports scolaires à la région.

Une mesure alternative aurait consisté en un transfert de l'ensemble des transports routiers au département. Cependant, en matière de transports, l'organisation dépassant en règle générale le cadre d'un seul département, il apparaissait plus cohérent et rationnel de confier cette responsabilité aux régions.

4. Evaluation des impacts

"

➤ Impacts financiers

La possibilité d'établir et d'exploiter de nouvelles lignes de transports routiers relèvera 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.

Le présent projet de loi établit le principe d'une compensation ainsi que ses modalités, qui doivent respecter l'objectif de neutralité du transfert.

Les dépenses que les départements consacrent aux transports (hors transport scolaire et hors Ile-de-France) portent, pour presque 1 milliard d'euros par an, sur l'organisation des transports publics non urbains, à travers soit des lignes régulières classiques (services

réguliers ordinaires ou SRO) soit du transport à la demande (TAD). En fonction du choix retenu par le département, il peut s'agir de compensations financières versées à des opérateurs avec lesquels une convention a été passée ou du budget affecté à une régie de transport³ ou une société publique locale (SPL)⁴.

Des économies d'échelle sont envisageables, à la fois grâce à une meilleure articulation des modes ferroviaire et routier non urbains, qui relèveront, en application de ces nouvelles dispositions, tous deux du même échelon, et en matière de commande publique à travers des mises en concurrence sur des réseaux éventuellement de taille plus importante. L'organisation des transports au niveau régional, en dehors des agglomérations, permettra en particulier de mettre fin à la situation de concurrence de certains services routiers et ferroviaires sur des trajets identiques.

Le montant de ces économies dépendra cependant des modalités d'harmonisation retenues au niveau régional des politiques tarifaires et d'organisation des services (conventions avec des entreprises de transport, sociétés publiques locales ou régies).

➤ Impact pour les collectivités territoriales

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.

En confiant la compétence à la région, cette mesure permettra de rationaliser l'offre sur l'ensemble du territoire régional en donnant à cette collectivité les moyens d'intervention complémentaires à ceux qu'elle détient déjà en matière de transport ferroviaire régional (de l'ordre de 2,5 Md€ pour les contributions d'exploitation hors compensation des réductions tarifaires).

- Dans les départements et régions d'outre-mer et dans les futures collectivités uniques de Guyane et de Martinique, les adaptations prévues pour les périmètres de transports urbains dans le code des transports sont compatibles avec les modifications introduites par le projet de loi dans le CGCT. Par ailleurs, la succession des collectivités uniques de Guyane et de Martinique dans les attributions précédentes des départements et régions est organisée par l'article 16 de la loi du 27 juillet 2011."
- Mayotte : L'article L. 4437-3 du CGCT exclut ainsi l'application à Mayotte de la liste des dépenses obligatoires de la région prévue par l'article L. 4321-1. Comme les transports scolaires sont actuellement une dépense obligatoire du département, leur organisation a été ajoutée à la liste des dépenses obligatoires spécifiques incombant au département de Mayotte afin de maintenir leur caractère obligatoire pour la collectivité.

5. Consultations

³ En 2012, on compte un peu plus d'une douzaine de régies départementales. Dix (Ain, Ardennes, Bouches-du-Rhône, Haute-Garonne, Landes, Pas-de-Calais, Pyrénées-Orientales, Haute-Vienne) sont chargées à la fois des transports non urbains et des transports scolaires. Celle d'Ille-et-Vilaine ne s'occupe que des transports non urbains et, enfin, celles du Gard et de la Haute-Marne ne s'occupent que des transports scolaires.

⁴ En 2012, on dénombrait 4 SPL en Ardèche, dans les Landes, en Ille-et-Vilaine et dans le Tarn.

S'agissant de ces dispositions, il n'y a pas de consultation obligatoire pour leur mise en œuvre.

6. Mise en œuvre

Ces dispositions entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2017.

2.1.7.2. Les transports scolaires

1. Diagnostic

Organisés par les collectivités territoriales, les transports scolaires impliquent de multiples acteurs, qui constituent autant de maillons dans la chaîne du transport.

Quatre millions d'enfants empruntent chaque jour les transports scolaires, dont la moitié d'entre eux en zone rurale.

Le terme « transports scolaires » fait référence à la fois aux transports organisés pour les élèves (écoles, collèges et lycées) qui empruntent les lignes régulières ou des circuits spéciaux (autocars) et à l'organisation mise en place pour assurer le transport des élèves et étudiants handicapés. Le service des transports scolaires constitue, à ce titre, un service public administratif dont l'accès est soumis au principe d'égalité.

Les transports scolaires sont les « services réguliers publics routiers créés pour assurer, à titre principal et à l'intention des élèves, la desserte des établissements d'enseignement » (art. R. 213-3 du code de l'éducation).

En revanche, les transports organisés à l'initiative des établissements en relation avec les enseignements ne constituent pas des transports scolaires au sens de l'article R. 213-3 du code de l'éducation, mais des services privés de transport routier non urbain de personnes (art. R. 213-17 du code de l'éducation). Ils sont notamment régis par les dispositions du décret n° 87-242 du 7 avril 1987 relatif à la définition et aux conditions d'exécution des services privés de transport routier non urbain de personnes et n'entrent pas dans le champ de la présente mesure.

- Les autorités compétentes de plein droit

La responsabilité de l'organisation et du fonctionnement des transports scolaires est définie aux articles L. 3111-7 à L. 3111-10 du code des transports⁵ qui prévoient que hors périmètre urbain, le département est responsable de l'organisation et du fonctionnement des transports scolaires, quel que soit le niveau d'enseignement concerné.

À l'intérieur des périmètres de transports urbains, cette responsabilité est exercée par la commune ou le groupement de communes compétent pour l'organisation des transports urbains.

En cas de création ou de modifications ultérieures d'un périmètre de transports urbains incluant des transports scolaires, le département est tenu de passer une convention avec

⁵ Ces dispositions figurent dans le code des transports depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance n°2010-1307 du 28 octobre 2010 et étaient auparavant inscrites à l'article L. 213-11 du code de l'éducation.

l'autorité organisatrice des transports urbains afin de fixer les conditions du financement du service des transports scolaires dans ce nouveau périmètre.

- Les autorités compétentes par délégation

La compétence en matière d'organisation des transports scolaires peut être exercée par d'autres personnes morales, publiques ou privées. Le département ou l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains (commune, groupement de communes) peut, en effet, déléguer tout ou partie de l'organisation des transports scolaires, par voie de convention, à des organisateurs dits secondaires, limitativement énumérés à l'article L. 3111-9 du code des transports :

- communes ;
- établissements publics de coopération intercommunale ;
- syndicats mixtes ;
- établissements d'enseignement ;
- associations de parents d'élèves ;
- associations familiales.

- La spécificité de l'Île-de-France

La répartition des compétences en matière de transports scolaires évoquée aux points précédents ne s'applique pas à la région Île-de-France, pour laquelle l'organisation et le fonctionnement des transports scolaires relèvent de la responsabilité du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF). Celui-ci peut déléguer ses attributions aux départements de la région Île-de-France, qui peuvent à leur tour déléguer, par convention, tout ou partie de ces attributions à d'autres collectivités territoriales ou d'autres groupements de collectivités, ou à des personnes morales de droit public ou de droit privé (art. L. 3111-14 à L. 3111-16 du code des transports).

Le projet de loi n'envisage pas de modifier l'organisation du transport scolaire en Ile-de-France.

2. Objectifs poursuivis

Les transports scolaires constituent par essence une compétence partagée qui doit être mieux coordonnée, et transférée au niveau régional, afin de renforcer la cohérence de l'organisation.

La clarification de la gouvernance territoriale, en transférant les transports scolaires à la région, est un moyen de garantir un équilibre et une solidarité entre les différents espaces qui structurent le territoire. C'est l'objectif de nombreux rapports, tels que celui de la mission d'information présidée par le député Jean-Luc WARSMANN. Son rapport préconise, pour les transports terrestres, d'attribuer aux régions la compétence d'organiser les transports terrestres routiers et les transports scolaires, bien que les départements aient acquis une compétence pour les infrastructures routières et qu'ils soient chargés d'élaborer un plan départemental des transports, et d'assurer les transports routiers non urbains de voyageurs et les transports scolaires (rapport d'information n° 1153 de l'Assemblée nationale, « Pour un big-bang territorial », octobre 2008, M. Jean-Luc WARSMANN, président, MM. Didier QUENTIN et Jean-Jacques URVOAS, rapporteurs).

Le rapport de la mission sénatoriale présidée par Claude BELOT a repris également les préconisations du rapport WARSMANN sur le fait de confier à la région la coordination de la compétence transports. Il souligne que cette solution aurait pour avantage de favoriser une meilleure coordination des intervenants (rapport d'information n° 264 (2008-2009) de M.

Yves KRATTINGER et Mme Jacqueline GOURAULT, fait au nom de la mission Collectivités territoriale du sénat, déposé le 11 mars 2009).

3. Etude des options

Cette nécessité de coordination est réalisée avec le transfert des transports scolaires à la région.

Elle consiste à prévoir le transfert du département à la région de l'organisation et du fonctionnement des transports scolaires à compter du 1^{er} septembre 2017. Dans le périmètre des transports urbains, les autorités organisatrices ont la possibilité de déléguer l'exercice de leur compétence en matière de transports scolaires à la région. La région et les autorités organisatrices conservent la possibilité de confier en tout ou partie les transports scolaires à des communes, établissements publics de coopération intercommunale, syndicats mixtes, établissements d'enseignement, associations de parents d'élèves et associations familiales. Par ailleurs, les possibilités de participation financière des collectivités territoriales au transport des collégiens et lycéens relèvent exclusivement de la région.

Le transfert à la région des transports scolaires permettrait de favoriser une meilleure coordination des intervenants et une harmonisation des services rendus pour le transport des élèves.

Cette mesure est complémentaire de celle opérant un transfert des transports routiers à la région.

Une mesure alternative aurait consisté à laisser la compétence transports scolaires au département, dans le cadre notamment d'un transfert de l'ensemble des transports routiers à l'échelon départemental. . Cependant, en matière de transports, l'organisation dépassant en règle générale le cadre d'un seul département, il apparaissait plus cohérent et rationnel de confier cette responsabilité aux régions.

4. Evaluation des impacts

L'objectif poursuivi en matière de transport scolaire est d'améliorer la cohérence de l'organisation du transport des élèves sur l'ensemble du territoire national. Il s'agit en effet d'optimiser la gestion de ces transports et d'assurer une meilleure coordination des politiques de transports sur le territoire régional.

Ce transfert vers les régions permettra d'achever le processus de rationalisation de l'action publique en matière de transports en confortant la compétence de la région en ce domaine et affirmant le rôle de coordination et d'appui des régions sur leur territoire.

➤ Impacts financiers

Les dépenses de transport scolaire couvrent pour l'essentiel le financement de lignes régulières hors des périmètres de transport urbain (PTU) créées pour assurer à titre principal la desserte des établissements d'enseignement des 1er et 2nd degrés (services à titre principal scolaire ou SATPS), pour environ 1 milliard d'euros par an. Néanmoins, environ 600 M€ par an sont consacrés à la prise en charge des compensations tarifaires versées aux opérateurs de lignes régulières non urbaines classiques (services réguliers ordinaires ou SRO) au titre de l'occupation par des scolaires de places commercialisées à un tarif normal plus élevé.

Les économies dépendront largement des modalités d'harmonisation de la définition des « élèves subventionnés ». En effet, les niveaux de prise en charge des élèves sont très variables selon les départements (quelques-uns pratiquent même la gratuité). Ceux-ci vont généralement au-delà de leurs obligations en participant au financement des titres de transport public engagés par les élèves (en général ceux qu'il est impossible de desservir par les SATPS).

5. Consultations

S'agissant de ces dispositions, il n'y a pas de consultation obligatoire pour leur mise en œuvre.

6. Mise en œuvre

Ces dispositions entrent en vigueur au 1^{er} septembre 2017.

2.1.7.3. Le transfert de la voirie départementale aux régions

1. Diagnostic

A – Le transfert de la voirie nationale aux départements en 2004

En 2004, le réseau routier national (7 500 km d'autoroutes concédées et 30 500 km d'autoroutes non concédées et de routes nationales) était constitué de voies présentant des fonctions et des enjeux forts divers. L'application du principe de subsidiarité impliquait que l'État reste opérateur et gestionnaire d'un réseau routier national lorsque cette fonction permet d'assurer des missions qui ne peuvent être réalisées par les collectivités territoriales : certaines routes nationales assurent la circulation de grand transit, les déplacements entre les métropoles régionales, la desserte des équipements présentant un intérêt économique national ou européen et la desserte équilibrée du territoire.

Le domaine routier national constituant un réseau structurant cohérent, afin de permettre de répondre aux objectifs de décentralisation en permettant une identification plus simple de l'autorité responsable et une meilleure prise en compte des besoins des usagers, il a été décidé de confier aux départements la gestion de toutes les routes ne répondant pas aux critères de définition du domaine public routier national..

En conséquence, l'article 18 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 a transféré une grande partie des routes nationales aux départements, qui géraient déjà un réseau de 360 000 km de routes départementales. Les routes nationales d'intérêt local sont ainsi devenues la propriété des départements.

L'État a conservé la propriété d'environ 12 600 km de routes nationales et autoroutes non concédées. Les routes nationales transférées aux départements représentaient donc un réseau de 18 000 km.

A ce jour, la voirie départementale représente 381 500 km de voirie (hors Mayotte), le personnel concerné 30 000 ETP et les dépenses engagées en 2012 pour le réseau routier départemental ont été de 4,3 Md€ dont 3,150 Md€ pour l'investissement et 1,150 Md€ pour le fonctionnement.

B – Le transfert de 2004 n’a pas eu tous les avantages escomptés

Dans son rapport public annuel de 2012, la Cour des comptes a souligné que la décentralisation routière n’a engendré des économies ni pour l’Etat, ni pour les départements ; elle a également souligné un déficit de réflexion stratégique dans la politique routière menée par la majorité des départements.

Ceci doit conduire à réfléchir à une nouvelle évolution en matière de voirie locale.

2. Objectifs poursuivis

A - Consacrer la région comme un échelon renforcé en matière de transport

En l’état actuel des textes, plusieurs schémas ayant une assise territoriale régionale en matière de transport sont élaborés par le conseil régional :

- Le schéma régional des infrastructures de transport (SRIT) est élaboré, en application des articles L. 1213-1 et suivants du code des transports, par la région en association avec l’Etat, dans le respect des compétences des départements et en concertation avec les communes et leurs groupements, afin de rendre plus efficace l’utilisation des réseaux et équipements existants, favoriser la complémentarité entre les modes de transports et entre les opérateurs.

- Le schéma régional de l’intermodalité (SRI), prévu par l’article L. 1213-3-1 du code des transports issu de l’article 6 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 *de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles*, est élaboré par la région. Il assure la cohérence des services de transport public et de mobilité offerts aux usagers sur le territoire régional dans l’objectif d’une complémentarité des services et des réseaux, dans le respect des compétences de chacune des autorités organisatrices de transport du territoire. En outre, il définit les principes guidant l’articulation entre les différents modes de déplacement et prévoit les mesures de nature à assurer une information des usagers sur l’ensemble de l’offre de transports, à permettre la mise en place de tarifs donnant accès à plusieurs modes de transport et la distribution des billets correspondants.

Par ailleurs, en sus des schémas qu’elle porte, la région exerce des compétences présentant des enjeux importants en matière de transport puisqu’elle organise des services de transport routier non urbain des personnes (indépendamment de ses compétences en matière de transports ferroviaires).

Or, paradoxalement, la région ne dispose pas d’un domaine public routier propre, contrairement aux autres principales catégories de collectivités territoriales, puisqu’ainsi que le précise l’article L.111-1-1 du code de la voirie routière, « *Le domaine public routier comprend l’ensemble des biens du domaine public de l’Etat, des départements et des communes affectés aux besoins de la circulation terrestre, à l’exception des voies ferrées* ».

Compte tenu du lien fort qui existe entre la mission d’organisation des transports confiée à la région et celle de gestion et de développement de la voirie, il apparaît cohérent de permettre à la région de disposer d’un domaine public routier propre qu’elle pourra entretenir et développer eu égard à ses orientations et actions en matière de transport, et, de manière plus globale, à sa politique d’aménagement du territoire.

En tout état de cause, l’échelon régional permet de bien appréhender les relations entre les territoires et les déplacements domicile-travail et il constitue également l’échelon structurant

auquel sont conçus les projets d'infrastructures et de desserte des transports collectifs qui jouent un rôle fondamental dans l'aménagement du territoire. Dans un souci de cohérence, il convient de faire coïncider ces démarches sur le même périmètre territorial.

B – Renforcer la coordination stratégique au plan routier tout en évitant un empilement des compétences

Dans son rapport public annuel de 2012, la Cour des comptes avait souligné que malgré l'ampleur relativement limitée des 18 000 km transférés en 2004 par rapport aux 55 000 km transférés en 1972, la décentralisation n'a pas conduit les départements à élaborer des stratégies routières novatrices. Dans leur très grande majorité, ils ont privilégié l'entretien du réseau et la remise à niveau du réseau transféré plutôt que la création d'itinéraires nouveaux. Plus fondamentalement, fin 2009, peu de départements disposaient d'un document stratégique exposant la politique départementale routière et un tiers des départements ne disposaient pas encore d'une programmation pluriannuelle routière validée par l'assemblée départementale.

Ce manque de coordination stratégique apparaît aujourd'hui constituer un handicap évident dans un contexte de rationalisation de l'action publique locale et doit conduire à privilégier un niveau plus élevé permettant cette coordination.

Il est donc nécessaire de renforcer la coordination stratégique qui fait défaut aujourd'hui et qui à l'évidence ne peut être assurée qu'au niveau régional. C'est la raison pour laquelle il est proposé de créer un domaine public routier régional par transfert du domaine public routier départemental.

Cette évolution permettra d'assurer la coordination et la réflexion stratégiques nécessaires sans pour autant créer un échelon supplémentaire en matière de domaine public routier qui n'aurait pas de sens dans la mesure où l'exigence de simplification constitue un impératif au plan institutionnel.

3. Etude des options

1) Le niveau du transfert de la compétence

Dès lors qu'il est nécessaire d'améliorer la gestion de la voirie routière actuellement dévolue au département dans le cadre d'une coordination stratégique et qu'à l'évidence, un processus de recentralisation de la voirie vers l'Etat irait à l'encontre du processus de décentralisation engagé et serait peu justifié, au regard des motifs pertinents qui, en 2004, ont fondé le transfert d'une grande partie des routes nationales aux départements, le seul échelon pertinent correspondant aussi bien à l'exigence d'une certaine proximité qu'à celle de rationalisation et de coordination est l'échelon régional.

Un transfert global de la voirie départementale au niveau intercommunal n'est pas davantage souhaitable que l'option d'une recentralisation évoquée ci-dessus. Il pourrait en effet conduire à une parcellisation et à un émiettement de la compétence de gestion de la voirie alors que le manque de coordination stratégique en matière de politique publique routière avait été souligné par la Cour des comptes dans son rapport public annuel de 2012, ainsi que cela a déjà été précisé. Au-delà, le niveau intercommunal, à l'exception de ses entités les plus intégrées, n'est à l'évidence pas structuré pour assumer une telle charge sur le territoire national.

2) Le contenu du transfert de la compétence

Afin de maintenir la cohérence de la gestion du domaine transféré, c'est bien évidemment l'ensemble de la compétence qui est transférée et non une partie, que ce soit au plan géographique (l'ensemble du domaine routier départemental est transféré à la région) ou au plan fonctionnel, sans distinguer l'investissement et le fonctionnement.

3) Le dispositif retenu

Les dispositions de l'article 9 du projet de loi procèdent à la suppression de l'attribution au département de la compétence en matière de gestion de la voirie. En conséquence, sont également supprimés les mesures de publication des délibérations du conseil général relatives au droit de voirie, de stationnement, de déclassement et d'alignement des voies départementales, les pouvoirs de police spéciale du président du conseil général en matière de circulation sur le domaine public routier départemental, l'obligation d'inscrire les dépenses d'entretien et construction de la voirie départementale parmi la liste des dépenses obligatoires, ainsi que la possibilité pour le département de percevoir des recettes tirées du produit du droit de péage des bacs et passages d'eau sur les routes et chemins à la charge du département.

Corrélativement, les dispositions supprimées sont rétablies au bénéfice de la région ou de son président.

D'autres dispositions sont nécessaires pour ajuster, en conséquence de ce transfert, le régime applicable aux communes (exercice du pouvoir de police spéciale du maire en matière de circulation sur les routes régionales situées en agglomération et dans les communes des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val de Marne) ainsi qu'aux communautés urbaines et communautés d'agglomération (possibilité de délégation à ces EPCI à fiscalité propre de la gestion des routes classées précédemment dans le domaine public routier départemental et désormais régional). Les métropoles de droit commun exerceront quant à elles, à compter du 1^{er} janvier 2017, la compétence de gestion de la voirie classée dans le domaine public régional située sur leur territoire, laquelle voirie sera en conséquence, à la date précitée, transférée dans leur domaine public routier. Seule la métropole du Grand Paris ne sera pas concernée par ce dispositif.

Une disposition spécifique est prévue pour attribuer expressément à la métropole de Lyon la compétence de gestion de la voirie départementale située sur son territoire, en cohérence avec l'article L.3651-2 du code général des collectivités territoriales, issu de l'article 26 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, qui prévoit le transfert de cette voirie dans le domaine public routier de la métropole début 2016.

4. Evaluation des impacts

- Impact sur les collectivités territoriales

La dévolution à la région d'une compétence nouvelle en matière de voirie routière ira dans le sens d'un renforcement des compétences actuelles de la région en matière de transports puisque la région, ainsi que cela a déjà été précisé, est déjà compétente pour élaborer le schéma régional des infrastructures de transport (SRIT) et le schéma régional de l'intermodalité (SRIM), et qu'elle exerce des compétences présentant d'autres enjeux importants en matière de transport puisque la région organise des services de transport routier non urbain des personnes.

Cette meilleure synergie au niveau régional permettra à la région de mettre en œuvre directement la politique définie sur son propre réseau de transport mais également de mieux structurer et d'orienter les démarches des autres collectivités territoriales et groupements présents sur le territoire régional et compétents en matière de voirie, ce qui favorisera la cohérence de l'action publique et permettra d'améliorer l'offre de déplacements.

- Impact pour les entreprises

La coordination de la politique d'investissement et de la gestion en matière routière au niveau régional, en lieu et place du niveau départemental, s'effectuera à un niveau plus global et stratégique qu'aujourd'hui, ce qui donnera aux entreprises une meilleure lisibilité des dispositifs mis en place.

- Impact, notamment budgétaire, pour les administrations

Le transfert de compétence en matière de routes à la région, en lieu et place du département, se traduira par une coordination stratégique qui permettra non seulement des investissements plus ciblés mais également des économies de fonctionnement importantes en matière d'entretien (mutualisation des effectifs concernés, mutualisation des marchés publics et de l'ingénierie publique et privée sollicitée).

- Impact pour l'environnement

Le transfert de la compétence en matière de routes à la région, en lieu et place du département, permettra d'intégrer, à un niveau plus global, les préoccupations relatives au développement durable et à la protection de l'environnement et donc permettra des investissements routiers plus économes dans la consommation de l'espace.

5. Consultations obligatoires

Les présentes dispositions sont applicables en Corse, à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique, à Mayotte et à La Réunion, sans spécificité particulière ; il n'y a donc pas lieu de consulter la collectivité territoriale de Corse et les collectivités d'Outre-mer.

6. Mise en œuvre

Il est prévu que les modifications affectant les différents codes concernés (code général des collectivités territoriales, code de la voirie routière, code de la route, code rural et de la pêche maritime) entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2017, échéance retenue dans le dispositif transitoire organisant le transfert en pleine propriété aux régions des routes classées dans le domaine public routier départemental. Ce dispositif s'inspire de celui mis en place dans la loi n°2004-809 du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales* pour opérer le transfert de routes nationales dans le domaine public routier du département. Ce transfert est gratuit ; il portera sur les routes classées dans le domaine public routier des départements, ainsi que sur les infrastructures routières en cours de réalisation par le département à la date du transfert. En revanche, les terrains acquis par les départements en vue de l'aménagement des routes transférées sont cédés aux régions, cette cession pouvant alors s'effectuer à titre gratuit ou onéreux.

2.1.7.4. Le transfert des aérodrômes aux régions

1. Diagnostic

a) Etat des lieux

Jusqu'en 2004, l'État détenait encore la responsabilité juridique du développement, de l'aménagement et de l'exploitation d'environ 150 aérodromes de toute taille de vocation locale ou régionale, alors même que le code de l'aviation civile reconnaissait de longue date la possibilité pour toute collectivité de créer un aéroport, en vue d'une ouverture à la circulation aérienne publique sous la seule réserve de la signature d'une convention avec l'État précisant les obligations de service public s'imposant à l'aérodrome concerné.

La loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a permis le transfert de ces 150 aérodromes au profit de collectivités territoriales ou de leurs groupements.

Le décret n°2005-1070 du 24 août 2005 a exclu du transfert les aéroports civils d'intérêt national appartenant à l'Etat. La circulaire n°2005-31 du 11 mai 2005 relative à la mise en œuvre des transferts de compétences et de patrimoine a explicité le cadre juridique dans lequel s'est inscrite cette décentralisation.

Au terme de cette décentralisation, sont restés de la compétence de l'Etat:

- les aérodromes d'Aéroports de Paris ;
- l'aérodrome franco-suisse de Bâle-Mulhouse ;
- les aérodromes de Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu, Lyon-Saint-Exupéry et Lyon-Bron, Marseille-Provence, Aix-les-Milles et Marignane-Berre, Toulouse-Blagnac et Toulouse-Franczal, Bordeaux-Mérignac, Nantes-Atlantique et Saint-Nazaire-Montoir (et futur aérodrome de Nantes-Notre-Dame-des-Landes), Montpellier-Méditerranée, Strasbourg-Entzheim ;
- l'aérodrome de Nîmes ;
- les aérodromes de La Réunion-Roland Garros, Martinique-Aimé-Césaire, Pointe-à-Pitre-Le-Raizet, Cayenne-Félix Eboué, Dzaoudzi-Pamandzi, Nouméa-La-Tontouta, Wallis-Hihifo, Saint-Pierre-Pointe-Blanche, Tahiti-Faa'a, Bora-Bora, Raiatée, Rangiroa ;
- des aérodromes à affectation principale militaire sur lesquels existe une zone civile tels que Hyères-le Palyvestre, Lorient-Lann-Bihoué, Tours-Val de Loire et Dijon-Longvic.

b) Nécessité

Une décentralisation complémentaire du secteur aéroportuaire apparaît souhaitable, car susceptible d'améliorer l'efficacité de ce service public essentiel à un aménagement équilibré du territoire national.

En effet, parmi les aéroports restant de la compétence de l'Etat à l'issue de la mise en œuvre de la loi de décentralisation de 2004, certains aéroports affichent cumulativement des chiffres de trafic proches d'aérodromes décentralisés et une part de trafic à l'international faible au regard des autres aéroports d'intérêt national.

A titre d'illustration, l'aéroport de Beauvais-Tillé, de la compétence du syndicat mixte du même nom, a accueilli près de 4 millions de passagers en 2013. L'aéroport de Lille-Lesquin, de la compétence du Syndicat Mixte des Aéroports de Lille et Merville, a quant à lui accueilli 1,7 million de passagers la même année. En 2013, les aéroports de Montpellier et Strasbourg ont cumulativement des chiffres de trafic inférieurs aux précédents et des parts de trafic à l'international faibles au regard des autres aéroports de la compétence de l'Etat.

Ainsi, certains aéroports d'Etat revêtent-ils une vocation davantage à caractère régional ou local, la décentralisation engagée en 2004 pourrait leur être étendue si les collectivités locales susceptibles d'en bénéficier le souhaitent.

L'Etat garderait *in fine* la compétence des aérodromes jouant un rôle structurant pour garantir la desserte aérienne, notamment internationale, du territoire, ceux sur lesquels sont implantées des entreprises qui représentent des intérêts essentiels en matière économique ou stratégique, ainsi que ceux essentiels, dans les départements d'outre-mer, pour la continuité territoriale.

S'agissant des collectivités d'outre-mer, l'Etat ne souhaite pas entamer un transfert des aérodromes dont il a la compétence, également pour des raisons de continuité territoriale. Ceux situés sur le territoire d'une collectivité à laquelle le projet de loi sera applicable devront ainsi être mentionnés dans le décret fixant les aérodromes d'intérêt national.

Enfin, la restructuration entamée par le ministère de la Défense pourra entraîner la fermeture de certaines bases militaires pouvant accueillir du trafic civil sans présenter d'intérêt national. Des collectivités locales pourraient être intéressées par le transfert de ces aérodromes devenus civils.

2. Objectifs poursuivis

L'objectif est qu'à terme l'Etat ne reste compétent que pour créer, aménager, entretenir et gérer les aérodromes d'intérêt national, ainsi que des aérodromes principalement utilisés pour les besoins de la défense nationale.

Compte tenu du caractère évolutif des aérodromes précités, s'agissant notamment des aérodromes militaires qui seront affectés par les restructurations du ministère de la Défense, l'objectif est de rouvrir une possibilité pérenne de transférer, au cas par cas, les aérodromes pour lesquels il est plus approprié de conférer la compétence à des collectivités territoriales.

Cela pourrait être le cas, par exemple, pour les aérodromes de Dijon – après le retrait programmé en juin 2014 des activités militaires –, de Montpellier, Nîmes ou Strasbourg. Dans un premier temps, pourront être transférés les aérodromes qui ne figurent pas dans le décret listant les aérodromes d'intérêt national pris en application de l'article L. 6311-1 du code des transports modifié par le présent projet de loi, et qui ne sont pas militaires. Ultérieurement, un aérodrome pourra être transféré à tout moment, dès lors qu'il perd son caractère d'intérêt national après avoir été retiré du décret précité, ou qu'il perd son caractère militaire sans par ailleurs être ajouté dans ce décret.

Le projet de loi présenté met à jour l'article L. 6311-1 du code des transports, afin d'ouvrir cette possibilité pérenne de transfert, sur la base du volontariat des collectivités intéressées, en excluant la possibilité d'un transfert unilatéral de l'Etat, tel que prévu par la loi n°2004-809 du 13 août 2004. Les modalités de ces transferts seront précisées dans un décret en Conseil d'Etat, détaillant notamment les modalités de sélection et de désignation du bénéficiaire du transfert lorsqu'il y a plusieurs demandes.

Ce projet de loi devrait ainsi permettre de décentraliser un nombre limité d'aéroports, mais devrait permettre de donner une cohérence d'ensemble aux aéroports restant de la compétence de l'Etat et de parfaire la compétence des collectivités locales sur les aérodromes à vocation régionale ou locale, processus engagé par la loi de décentralisation de 2004.

Par ailleurs, afin d'éviter que l'Etat ne se retrouve dans la situation paradoxale où il deviendrait concessionnaire d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités

territoriales, le transfert d'un aérodrome n'est pas possible tant que l'Etat détient une part du capital du concessionnaire de cet aérodrome. En pratique, cela signifie qu'un aérodrome exploité par une société aéroportuaire en application de l'article L. 6322-2 du code des transports ne pourra être transféré avant que l'Etat n'ait vendu le cas échéant ses parts du capital de la société.

3. Evaluation des impacts

a) Impact en termes d'organisation administrative

- Concernant le ministère chargé de l'aviation civile :

Au fur et à mesure que des aérodromes perdront leur caractère militaire et d'intérêt national, le ministère chargé de l'aviation civile ne sera plus l'autorité concédante des aéroports transférés.

Pour autant, les autres missions assurées par la DGAC restent inchangées. La Direction des services de la navigation aérienne continuera à assurer le service de contrôle de la circulation aérienne sur les aéroports où elle est présente. La Direction de la sécurité de l'aviation civile continuera également d'exercer ses missions de surveillance en matière de sécurité, de sûreté et d'environnement sur ces aérodromes.

- Concernant les autres services de l'Etat :

Seront exclues du transfert les emprises et installations nécessaires pour les besoins de la défense nationale, de la sécurité de la circulation aérienne, de la météorologie et de la sécurité civile.

Une convention sera conclue entre l'Etat et le bénéficiaire du transfert précisant notamment les conditions dans lesquelles les installations concédées nécessaires aux missions des services de l'Etat sur l'aérodrome leur seront mises à disposition gratuitement (cas des services de navigation aérienne et de la météorologie) ou à due concurrence des coûts directement supportés par l'exploitant.

b) Impact sur les collectivités territoriales

Le processus de décentralisation est ouvert à toute collectivité ou groupement de collectivités intéressées, sur la base du volontariat. Pour les éventuels cas où des candidatures concurrentes seraient présentées pour un même aérodrome, il sera prévu dans un décret qu'une procédure de concertation entre les candidats sera menée par le préfet de région et que celui-ci décide de l'attributaire, en tenant compte des caractéristiques de l'aérodrome, notamment de son trafic et de sa zone de chalandise, ainsi que des enjeux économiques et d'aménagement du territoire.

La collectivité ou le groupement bénéficiaire du transfert succèdera à l'Etat dans l'ensemble des droits et obligations à l'égard des tiers, en reprenant notamment le concessionnaire en place sur l'aéroport. S'agissant des contrats avec les concessionnaires des aérodromes concernés par un transfert, des dispositions législatives permettant des prolongations transitoires dans l'hypothèse où ces contrats arriveraient à terme peu avant ou peu après un transfert ne seront pas nécessaires dans la mesure où, d'une part, les concessionnaires des aérodromes potentiellement concernés à court et moyen termes ont des contrats dont l'échéance est postérieure à 2020 et, d'autre part, pourront être invoquées le cas échéant les

dispositions de l'article 40 de la loi n°93-122 du 29 janvier 1993 permettant de prolonger les délégations de service public « pour des motifs d'intérêt général, la durée de la prolongation ne pouvant alors excéder un an ».

La décentralisation complémentaire qui est l'objet de la présente disposition n'a pas vocation à intéresser des aérodromes de collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution, ni de la Nouvelle-Calédonie. En conséquence, la disposition ne prévoit pas de mention d'application dans les collectivités d'outre-mer régies par le principe de spécialité législative.

Ainsi, le projet de loi ne sera pas applicable en Polynésie-Française, où l'Etat est compétent sur les aérodromes de Tahiti Faa'a, Bora Bora, Raiatea et Rangiroa.

Ce raisonnement est transposable en Nouvelle-Calédonie, où l'Etat est compétent sur l'aérodrome de Nouméa-la Tontouta, et ce alors même que l'article 6-2 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie prévoit que sont applicables de plein droit et sans mention expresse en Nouvelle-Calédonie, les dispositions législatives et réglementaires qui sont relatives au domaine public de l'Etat régies par l'article 74 de la Constitution.

S'agissant enfin des collectivités d'outre-mer de Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna, l'Etat est propriétaire et compétent respectivement sur l'aérodrome de Saint-Pierre Pointe-Blanche et celui de Wallis Hihifo qu'il exploite par ailleurs en régie directe. Pour le premier, le présent projet de loi sera applicable sans mention expresse, et à ce titre l'aérodrome de Saint-Pierre Pointe-Blanche sera mentionné dans le décret pris en application de l'article L. 6311-1 du code des transports, qui liste les aérodromes d'intérêt national. Pour le second, le projet de loi ne sera pas applicable en l'absence de mention expresse à cette fin.

L'Etat n'est pas propriétaire ou compétent sur des aérodromes situés dans les autres collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution.

c) Impact sur les finances publiques

Le transfert des biens de l'aérodrome appartenant à l'Etat s'opère à titre gratuit et ne donne lieu au paiement d'aucune indemnité, droit, taxe, salaire ou honoraire, à l'instar des transferts mis en œuvre par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004.

Les compensations financières d'exploitation et d'investissement qui accompagneront le transfert suivront les règles de droit commun en matière de décentralisation, notamment la réunion de la commission consultative d'évaluation des charges. En l'occurrence, le droit à compensation des charges d'investissement assumées par l'Etat est égal à la moyenne des dépenses constatées sur une période de 5 ans précédant le transfert de compétence. Le droit à compensation des charges de fonctionnement est égal à la moyenne des dépenses sur une période de 3 ans.

4. Mise en oeuvre

Le dispositif ainsi mis en place permet une mise en œuvre progressive du transfert de certains aérodromes, dès lors qu'ils ne revêtiront plus un caractère d'intérêt national et seront alors retirés du décret listant les aérodromes correspondants ou qu'ils perdront leur caractère militaire. Il n'est pas limité dans sa durée d'application.

A noter qu'on entend par aérodrome militaire un aérodrome affecté, au sens de l'article R. 211-6 du code de l'aviation civile, à titre principal au ministre chargé de la Défense.

Sur le modèle du décret n° 2005-1070 du 24 août 2005, un décret en Conseil d'Etat, pris sur le rapport du ministre chargé de l'aviation civile, listera les aéroports d'intérêt national en application de l'article L. 6311-1 du code des transports tel que modifié par la présente loi.

Par ailleurs, un décret en Conseil d'Etat sera pris pour préciser les modalités de mise en œuvre du transfert des aérodromes qui ne sont pas inscrits sur la liste mentionnée à l'article L. 6311-1 du code des transports ou qui ne sont plus nécessaires à l'exercice des missions de l'Etat.

2.1.7.5 Le transfert des ports maritimes et intérieurs

1. Diagnostic

En matière de gestion des ports, la loi n° 2004-809 a opéré un transfert des ports non autonomes relevant de l'Etat aux collectivités et leurs groupements, modifiant le paysage institutionnel en matière de gouvernance des ports.

1.1. Les ports relevant de la compétence de l'Etat :

L'Etat détient les compétences relatives à la création, l'aménagement et l'exploitation des ports autonomes et des grands ports maritimes (article L.5311-1 du code des transports), ainsi que les ports de Saint Pierre-et-Miquelon et de Port-Cros ;

Les grands ports maritimes sont des établissements publics de l'Etat, installés sur de vastes sites portuaires. Ils ont vocation à exercer leurs activités à l'intérieur d'un périmètre géographique propre. Ils traitent plus de 80 % du trafic maritime de marchandises.

En métropole, on dénombre sept grands ports maritimes : Dunkerque, Le Havre, Rouen, Nantes St-Nazaire, La Rochelle, Bordeaux et Marseille.

Dans les départements d'outre-mer, il existe quatre grands ports maritimes : Degrad des Cannes (971), Fort-de-France (972), Guadeloupe (973) et Port-Réunion (974).

Enfin, il existe également deux ports autonomes fluviaux, que sont Paris et Strasbourg.

1.2. Les ports décentralisés

Depuis la fin du transfert des ports non autonomes relevant de l'Etat au 1^{er} janvier 2007, on dénombre plus de 500 ports décentralisés. Il s'agit majoritairement de ports de plaisance mais également pour certains d'entre eux d'importants ports de pêche ou de commerce.

Les collectivités territoriales exercent les compétences suivantes :

- **les régions** sont compétentes pour créer, aménager et exploiter les ports maritimes de commerce. Elles sont également compétentes pour aménager et exploiter les ports de pêche qui lui sont transférés (article L.5314-1 du code des transports). Aux termes de l'article L.5314-3, certains ports maritimes départementaux peuvent également être transférés sur demande du département aux régions ;
- **les départements** sont compétents pour la création, l'aménagement et l'exploitation des ports maritimes de pêche. Ils sont également responsables de l'aménagement et de l'exploitation des ports de commerce qui lui sont transférés (article L.5314-2 du code précité). A la demande d'une commune ou d'une

communauté de communes, ils peuvent être amenés à créer, aménager et exploiter un port maritime de plaisance (article L.5314-4). Enfin, les départements peuvent se voir confier la gestion des ports intérieurs transférés par l'Etat ;

- **les communes et leurs groupements** sont compétents pour la création, l'aménagement et l'exploitation des ports de plaisance (article L.5314-4) ainsi que pour l'aménagement et l'exploitation des ports maritimes de commerce et de pêche qui leur ont été transférés par l'Etat. Ils sont également compétents pour la création, l'aménagement et l'exploitation des ports intérieurs dont ils sont devenus propriétaires à la suite d'un transfert par l'Etat.

A noter que la création des métropoles a pour effet de transférer de plein droit à leur profit les compétences des communes qui en sont membres, en matière de création, d'aménagement et de gestion portuaires (articles L.5712-1 et 2 du code général des collectivités territoriales).

- **un syndicat mixte** peut à la demande d'une commune ou d'une communauté de commune, créer, aménager et exploiter un port maritime dont l'activité principale est la plaisance (alinéa 4 de l'article L.5314-4).

Force est de constater qu'il existe actuellement une multiplicité des acteurs locaux intervenant en matière de gestion des ports, qui complexifie le dispositif.

En outre, si les vagues successives de décentralisation ont entraîné un transfert d'un nombre important des ports aux collectivités territoriales et à leurs groupements, l'Etat conserve un pouvoir discrétionnaire pour désigner les collectivités bénéficiaires du transfert de compétences. C'est ainsi que les ports de commerce de Nice et de Toulon ont été respectivement transférés au département des Alpes-Maritimes et du Var.

Par ailleurs, la répartition des compétences entre collectivités territoriales n'est pas toujours aisée à opérer sur le terrain, la distinction entre les qualifications de ports de commerce, de pêche et de plaisance étant parfois difficile à identifier. Par exemple, la configuration des lieux et l'aménagement d'installations pour la plaisance sur un site distinct, mais voisin de celui réservé au stationnement des navires de commerce et de pêche, soulèvent parfois des conflits entre un département et une commune pour l'attribution des compétences en vue de la gestion des installations portuaires⁶.

Dans ces conditions, il apparaît difficile d'identifier les compétences exercées par chaque niveau de collectivité en matière de gestion des ports décentralisés.

2. Objectifs poursuivis

La mesure proposée a pour objet de clarifier la répartition des compétences exercées en matière de gestion des ports décentralisés (maritimes ou fluviaux), en retenant deux niveaux de collectivités territoriales compétentes, à savoir la région ou les communes et leurs groupements. Dans cette optique, elle met en œuvre le transfert des ports relevant du département aux autres niveaux de collectivités territoriales.

Ces dispositions ont également pour objectif d'optimiser la gestion de ces ports, en confiant au niveau de collectivité adéquat cette compétence.

⁶ C'est ainsi qu'il a été jugé que les ouvrages réservés à une flottille de pêche, situés à proximité de pontons destinés à l'amarrage de navires de petite plaisance, formant un ensemble desservi par un chenal commun, constituaient un port unique affecté à la pêche et à la plaisance relevant de la compétence du département (CE, 19 avr. 1989, Commune Saint-Gilles-Croix-de-Vie, req.N°74358).

S'agissant des ports maritimes, la France est en effet l'un des pays qui dispose des plus grandes zones économiques maritimes du monde. Or, selon un rapport d'information de 2011 du sénateur Charles Revet portant sur la réforme portuaire⁷, elle se classe actuellement en trentième position, alors que dans les années 1980 elle se situait en quatrième ou cinquième position au niveau de sa flotte de commerce.

Il s'agit ainsi de donner aux ports français les moyens de faire face aux enjeux de compétitivité économique et aux défis fonciers d'aménagement.

Seraient ainsi concernés par le transfert environ 272 ports dont l'autorité portuaire est le département. Parmi eux, on dénombre :

- 40 ports dont le domaine a été transféré en pleine propriété au département ;
- 232 ports départementaux qui relèvent de la propriété de l'Etat.

3. Etude des options

Afin d'assurer une plus grande cohérence dans la gestion des ports, il est envisagé de transférer à la région ou au bloc communal la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion des ports appartenant au département.

Une mesure alternative aurait été de mettre un terme à la compétence partagée des collectivités territoriales en matière de gestion des ports en transférant l'ensemble des ports à un seul niveau de collectivité, tel que celui de la région. Il est toutefois difficile d'identifier un seul échelon pertinent pour la gestion des ports, les ports français n'ayant pas tous un rayonnement à l'échelle régionale.

Il apparaissait donc plus cohérent et rationnel de confier cette responsabilité au cas par cas et de laisser aux collectivités la possibilité de demander leur transfert. Dans la même optique, il a été jugé opportun de permettre au bénéficiaire du transfert d'adhérer aux syndicats mixtes de gestion des ports existants en créant un mécanisme de représentation-substitution du nouveau bénéficiaire au sein de cette structure.

La procédure prévoit néanmoins la possibilité pour le préfet de région d'arbitrer entre les demandes émanant des différents niveaux de collectivités territoriales (à l'issue d'une concertation entre collectivités et groupement intéressés dont il fixe la durée), notamment en fonction de critères économiques.

4. Evaluation des impacts

➤ Impacts financiers

La possibilité d'établir, d'aménager et d'exploiter les ports ne relèvera plus du département et sera transféré aux autres niveaux de collectivités territoriales. Pour l'exercice de leurs nouvelles compétences, les dépendances du domaine public leur sont transférées à titre gratuit.

Le présent projet de loi établit néanmoins le principe d'une compensation ainsi que ses modalités, qui doivent respecter l'objectif de neutralité du transfert.

⁷ Rapport d'information n°728 du 6 juillet 2011 fait au nom du groupe de travail sur la réforme portuaire de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire par M. Charles REVET, Sénateur.

Ainsi, le V de l'article 37 prévoit que les modalités financières des transferts de charges du département à une autre collectivité (ce qui est le cas en l'espèce pour le transfert des ports) sont fixées par arrêté préfectoral après consultation de la commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées. Il prévoit également que les compensations financières allouées par le département à la collectivité bénéficiaire d'un transfert doivent être équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par le département au titre des compétences qui seront transférées en vertu de cette nouvelle loi (transposition au cas des transferts entre collectivités du principe de la neutralité financière des transferts de compétences de l'Etat aux collectivités, appréciée à la date du transfert).

Une première estimation des dépenses des départements figure dans les comptes administratifs 2012 des départements, où il est indiqué un montant de dépenses des infrastructures fluviales, maritimes et portuaires de 4 854 M€ dont 113 M€ qu'on pourrait estimer consacrés à la seule compétence « ports ». Les compensations versées par les départements aux collectivités nouvellement bénéficiaires du transfert des ports départementaux pourraient donc avoisiner ce montant.

S'agissant de la dotation générale de décentralisation relative aux ports, elle restera versée aux départements, conformément aux dispositions du dernier alinéa du V de l'article 37.

➤ Impact pour les administrations

Des économies d'échelle sont envisageables, notamment grâce à une meilleure articulation des transports terrestres et maritimes dont la gestion est, en application des dispositions du présent projet de loi, rationalisée et transférée à deux échelons de collectivités territoriales au lieu de trois. En matière de commande publique, des mises en concurrence sur des réseaux éventuellement de taille plus importante pourraient également favoriser des économies similaires.

Le montant de ces économies dépendra cependant des modalités d'harmonisation retenues au niveau de l'organisation des services.

➤ Impact pour les entreprises

Le regroupement de la gestion des ports autour de deux niveaux de collectivités est gage de lisibilité et de simplification administrative pour les entreprises françaises et étrangères.

5. Mise en œuvre de la réforme

Les dispositions entrent en vigueur dès la publication de la loi et selon une procédure de transfert intervenant au plus tard le 1^{er} janvier 2017.

6. Consultations

S'agissant de ces dispositions, il n'y a pas de consultation obligatoire pour leur mise en œuvre.

2.1.8. Le transfert des collèges (article 12)

1. Diagnostic

Les premières lois de décentralisation du 2 mars 1982, 7 janvier 1983, 22 juillet 1983 et 25 janvier 1985 ont attribué aux départements et aux régions des compétences significatives en matière éducative, notamment la gestion des collèges et des lycées dont la propriété est mise à leur disposition. La loi n°2014-809 du 13 août 2014 relative aux libertés et aux responsabilités locales a renforcé ces compétences en leur transférant la propriété de ces établissements, l'accueil, l'hébergement, la restauration, l'entretien général et technique ainsi que le recrutement et la gestion des agents en charge de ces missions.

On recense, en 2013, 7 051 collèges⁸ (5274 collèges publics et 1777 collèges privés) accueillant 3 330 300 collégiens. La gestion des collèges fait l'objet d'une compensation financière de l'Etat au moyen d'une dotation spécifique. La dotation départementale d'équipement des collèges s'élève en 2013 à 326 M€⁹. Les dépenses des départements consacrées aux collèges s'élevaient à 3 485 M€ en 2003¹⁰ et atteignent 4 371,3 M€ en 2013, ce qui représente une augmentation de 25,5 % (soit 0,88 M€) en 10 ans. Pour l'année 2013, les départements de métropole et d'outre-mer prévoyaient de consacrer 4 371,3 M€¹¹ aux collèges (dont 2 235 M€ de dépenses de fonctionnement et 2 136,3 M€ de dépenses d'investissement).

S'agissant des personnels techniciens, ouvriers et de service affectés dans les collèges, 39 823 équivalents temps plein¹² correspondent à des emplois effectivement occupés en départements par des agents titulaires. Les régions exercent des compétences identiques pour les lycées (fonctionnement et investissement, accueil, hébergement, restauration, entretien général et technique, gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service).

La répartition des compétences entre les départements et les régions conduit deux niveaux de collectivités locales à exercer des compétences similaires alors que la rationalisation des compétences inciterait à rassembler ces compétences auprès d'une seule autorité. La Cour des comptes a fait valoir que « *l'effort de rationalisation du point de vue des compétences antérieures a pour effet à la fois de disperser la gestion de ce personnel (TOS) entre plusieurs collectivités d'un même ressort géographique (...) et de pérenniser la répartition des équipements immobiliers de l'enseignement secondaire entre régions et départements*¹³ ». S'agissant du patrimoine immobilier, la Cour indique que celui-ci « *aurait pu être unifié au sein de l'un ou l'autre échelon de collectivités attributaires, de façon à simplifier alors la répartition des compétences en ce domaine avec seulement trois intervenants correspondants aux trois niveaux d'enseignement : primaire, secondaire et supérieur* ». Cette analyse ressort également des conclusions du comité Balladur en octobre 2007 et celles du rapport d'information de M. Yves KRATTINGER et Mme Jacqueline GOURAULT, fait au nom de la mission sénatoriale Bélot en juin 2009.

⁸ Source : publication « l'état de l'école » n°23 d'octobre 2013 (ministère de l'éducation nationale), page 10

⁹ Source : Rapport de l'observatoire des finances locales, annexe 9 « les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales », page 188, Ministère de l'intérieur/Ministère de la décentralisation, de la réforme de l'Etat et de la fonction publique, direction générale des collectivités locales, département des études et des statistiques locales.

¹⁰ Source : Rapport de l'observatoire des finances locales, annexe 4 « les transferts, extensions et créations de compétences » page 124, Ministère de l'intérieur/Ministère de la décentralisation, de la réforme de l'Etat et de la fonction publique, direction générale des collectivités locales, département des études et des statistiques locales.

¹¹ Source : « les budgets primitifs 2013 des départements », page 28, collection statistiques et finances locales (tableaux), Ministère de l'intérieur/Ministère de la décentralisation, de la réforme de l'Etat et de la fonction publique, direction générale des collectivités locales, département des études et des statistiques locales.

¹² Source : rapport « les effets de la décentralisation sur le fonctionnement du système éducatif », page 221, ministère de l'éducation nationale, publication du 27 mars 2012.

¹³ Source : rapport de la Cour des comptes « la conduite par l'Etat de la décentralisation », octobre 2009, page 52

Le gouvernement, poursuivant l'objectif de rationalisation de l'action publique territoriale, propose de confier la gestion et la propriété des 5274 collèges publics aux régions. Les régions disposeront ainsi de tous les leviers nécessaires pour assurer de manière cohérente la gestion des collèges et des lycées.

2. Définition des objectifs poursuivis

Le rapport Warsmann d'octobre 2013 avait déjà proposé de transférer les collèges aux régions, estimant que « *le niveau le plus adapté pour exercer cette compétence unifiée est la région, compte tenu de l'expérience acquise à cet échelon en matière d'enseignement supérieur et d'orientation professionnelle : à cet égard, la recherche de synergies ne peut que faciliter la transition des élèves de l'enseignement secondaire vers les études supérieures*¹⁴ ». Dans un souci de rationalisation des compétences, les députés de la mission Warsmann préconisent également de transférer aux régions la compétence facultative ayant trait aux activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires ainsi que les transports scolaires.

Les objectifs poursuivis par ce transfert de compétences sont nombreux et complémentaires.

- **Sur le plan de la simplification et de la rationalisation** des compétences, l'intérêt poursuivi est d'unifier l'exercice des compétences en instaurant un seul niveau de gouvernance pour tous les établissements publics locaux d'enseignement. La région, disposant de larges compétences en matière de formation professionnelle et d'orientation, est la mieux à même de gérer l'ensemble des établissements publics locaux d'enseignement. La région s'est d'ailleurs vu élargir son champ d'intervention dans ces domaines par la loi n°2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. Le transfert des collèges permettra à la région de compléter son champ d'intervention en matière éducative. Le niveau régional permettra d'avoir une vision plus cohérente de la sectorisation des collèges sur le territoire.
- **Sur le plan financier**, le transfert des collèges à la région permettra de réaliser des économies d'échelle et de mutualiser les moyens. Les régions assurent déjà l'entretien, le fonctionnement et l'investissement de 2608 lycées¹⁵. Elles sont responsables de l'hébergement, de l'accueil et de la restauration et de l'entretien général et technique. La proposition qui consiste à leur confier la gestion des collèges leur permettra de mutualiser des dépenses communes et de réaliser les économies d'échelle.
- **Sur le plan des ressources humaines**, les régions emploient 43 822¹⁶ équivalents temps plein correspondant à des emplois occupés par des agents TOS titulaires dans les lycées. Le transfert des collèges conduit à confier aux régions la gestion des 39 823 équivalents temps plein occupant des fonctions d'agents techniciens, ouvriers et de service (TOS) actuellement en poste sous l'autorité des départements. Cette réorganisation offrira de nouvelles perspectives professionnelles à ces agents qui pourront exercer leurs fonctions soit dans un collège, soit dans un lycée. Ils verront leurs perspectives professionnelles élargies au travers des nombreux débouchés professionnels offerts par les régions. Par ailleurs, le changement d'autorité hiérarchique n'a aucune incidence statutaire pour les personnels transférés.

¹⁴ Source : rapport Warsmann d'octobre 2013 sur la clarification des compétences des collectivités territoriales, page 77

¹⁵ Source : publication « l'état de l'école » n°23 d'octobre 2013 (ministère de l'éducation nationale), page 10

¹⁶ Source : rapport « les effets de la décentralisation sur le fonctionnement du système éducatif », page 222, ministère de l'éducation nationale, publication du 27 mars 2012.

- **Sur le plan du patrimoine immobilier des collèges**, les capacités financières des régions offrent des perspectives plus importantes en matière d'investissement et de rénovation de ces bâtiments.

3. Recensement des options possibles en dehors de l'intervention d'une règle de droit nouvelle et les motifs du recours à une nouvelle législation

L'hypothèse de transférer les collèges aux communes et aux intercommunalités n'a pas été retenue. Les régions constituent le niveau le plus adapté, tant pour la simplification et la rationalisation qu'au regard de leurs compétences de droit commun en matière de formation professionnelle et d'orientation, pour assumer cette responsabilité nouvelle. De plus, les régions maîtrisent déjà l'exercice de cette compétence puisqu'elles sont responsables de la gestion des lycées. Ainsi, dans un objectif de rationaliser l'exercice des compétences, la région est le niveau de collectivité le plus approprié pour assurer la gestion des collèges.

Il est toujours possible aux régions qui le souhaitent de déléguer la gestion d'un collège à une commune ou à une intercommunalité en application de l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales.

4. Examen des différentes incidences prévisibles du dispositif envisagé

Le transfert des collèges conduit à confier aux régions les compétences relatives au fonctionnement et à l'investissement des collèges, à l'accueil, à l'hébergement et à la restauration, la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service, ainsi que d'autres compétences éducatives (activités éducatives, sportives et culturelles, forfait d'externat aux collèges privés, schéma prévisionnel d'investissement des collèges, schéma de scolarisation des enfants du voyage). La propriété des collèges appartenant aux départements est obligatoirement transférée à la région, alors que le transfert de propriété est facultatif concernant les collèges appartenant à des communes ou des intercommunalités.

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales (LRL), a organisé un transfert de propriété obligatoire vers les départements et les régions pour les EPLE appartenant à l'Etat, et un transfert facultatif pour les EPLE appartenant à une collectivité locale ou à un groupement. Le projet de loi garde ce même dispositif en prévoyant un transfert obligatoire et gratuit à la région de tous les EPLE appartenant aux départements, et le maintien du transfert facultatif des biens des EPLE appartenant aux communes et aux intercommunalités.

Afin de prendre en compte les spécificités de la capitale, le projet de loi ne prévoit pas d'évolutions pour le département de Paris qui conservera ses compétences relatives aux collèges et les autres compétences éducatives.

Concernant la métropole de Lyon, et du fait de sa qualité de collectivité territoriale à statut particulier, le projet de loi prévoit des dispositions spécifiques, lui confiant les compétences relatives aux collèges et les autres compétences éducatives.

Il est proposé que toutes ces dispositions entrent en vigueur au 1^{er} septembre 2017.

5. Consultations

La consultation du conseil supérieur de l'éducation, régie par l'article L. 231-1 du code de l'éducation, n'est pas nécessaire s'agissant du transfert des collèges aux régions. Le Conseil d'Etat a établi que les règles administratives et financières relatives aux établissements

d'enseignement ne nécessitent pas une telle consultation. Par ailleurs, le Conseil d'Etat a également estimé que la consultation du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale et du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat n'était pas obligatoire dans la mesure où ce projet de loi n'affecte pas la situation statutaire des agents. De plus, les projets de loi qui organisent les pouvoirs publics ne sont soumis à aucune consultation obligatoire.

6. Modalités de mise en œuvre de la réforme

Les dispositions réglementaires du chapitre premier du titre deuxième du livre quatrième du code de l'éducation seront adaptées en tant que de besoin.

2.1.9. Les dispositions spécifiques à la collectivité territoriale de Corse (article 13)

1. Diagnostic

Dès son rattachement à la France par le traité de Versailles de 1768, et pendant près de 200 ans, la Corse a été administrée dans les mêmes conditions que les autres parties du territoire national. Le département de Corse acquiert le statut de circonscription d'action régionale par décret du 9 janvier 1970. C'est alors l'unique région métropolitaine monodépartementale. Cette situation s'achève le 15 mai 1975 avec la division de la Corse en deux départements : la Haute-Corse et la Corse-du-Sud.

C'est la loi n° 82-214 du 2 mars 1982 portant statut particulier de la région de Corse qui la dote pour la première fois d'un statut distinct des autres régions. Cette loi a été remplacée par la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse, puis par la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse. S'appuyant sur les dispositions de l'article 72 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a admis que la Corse puisse être dotée d'un statut spécifique respectant à la fois le principe de libre administration des collectivités et les prérogatives propres à la souveraineté de l'Etat¹⁷.

Les dispositions institutionnelles actuelles régissant la collectivité territoriale de Corse (CTC), après plus de dix ans de mise en œuvre, pourraient faire l'objet de plusieurs améliorations.

2. Objectifs poursuivis

L'Assemblée de Corse a adopté en septembre 2013 un rapport préparé par la commission des compétences législatives et réglementaires, présidée par M. Pierre CHAUBON, proposant des pistes d'évolution institutionnelles de la collectivité territoriale de Corse. Par les nouvelles dispositions introduites dans le code général des collectivités territoriales, le Gouvernement a pour objectif de tenir compte des contraintes auxquelles est soumise la collectivité territoriale de Corse, relevée par ce rapport, tout en continuant le processus déjà engagé de renforcement de ses responsabilités, de ses pouvoirs et de ses compétences.

3. Etude des options

Deux options pouvaient être envisagées pour la rénovation du statut institutionnel de la Corse, soit une refonte complète de son organisation territoriale, soit des ajustements de son statut. Alors que la collectivité territoriale de Corse dans sa forme actuelle a à peine plus de dix ans d'existence, une modification radicale remettant en cause un fonctionnement institutionnel éprouvé ne semblait pas la solution adéquate.

C'est donc l'option d'une réforme ciblée du statut législatif de la collectivité sur la base des recommandations de l'Assemblée de Corse, qui est retenue pour une mise en œuvre immédiate et simple répondant aux attentes des acteurs locaux.

En premier lieu, il est nécessaire de préciser que le droit commun applicable aux régions et non codifié dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) ou porté par la loi n°72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions et par la loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, dans leurs dispositions aux régions, s'applique à la Corse. La rédaction actuelle de l'article L. 4421-1 du CGCT, en ne mentionnant pas le corpus normatif relatif aux régions non compris dans les textes précité, oblige à mentionner spécifiquement la Corse dans les autres

¹⁷ Décision n° 91-290 DC du 09 mai 1991 et décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002.

lois et règlements applicables aux régions. Cet état du droit est facteur de complexité inutile dans la rédaction des textes applicables aux régions et générateur potentiel d'erreurs légistiques.

Le projet de loi entend également permettre à l'Assemblée de Corse de faciliter la délégation à la commission permanente du traitement des affaires qui relèvent de sa compétence. L'article L. 4422-9 du CGCT est modifié en ce sens, ouvrant la possibilité de modifier plusieurs fois au cours du mandat les délégations à la commission permanente. Cette disposition offre plus de souplesse dans le fonctionnement de la commission permanente de l'Assemblée de Corse et facilite les relations de cette institution avec le conseil exécutif.

En outre, il est, à l'heure actuelle, impossible pour un groupe de conseillers de déposer une proposition de délibération. Il est donc proposé, pour pallier cette lacune, que tout groupe de conseillers de Corse ou toute commission puisse déposer une proposition de délibération. Ainsi, comme le précise le rapport de septembre 2013, « *après consultation du président de la collectivité territoriale de Corse, la commission permanente déciderait de son inscription à l'ordre du jour d'une prochaine session ou séance* ». Cette possibilité se voit désormais ouverte dans le projet de loi avec la rédaction proposée de l'article L. 4422-10 du CGCT, qui prévoit que « *le président procède à l'inscription d'une question à l'ordre du jour dès lors qu'il est saisi d'une demande en ce sens par au moins 20% des conseillers à l'Assemblée* ». Cette disposition permettra ainsi une meilleure expression du pluralisme politique au sein de l'Assemblée de Corse sans obérer son fonctionnement.

Le projet de loi modifie également les règles de fonctionnement et de composition du Conseil exécutif de Corse, selon les préconisations du rapport de septembre 2013. L'assemblée de Corse s'est déjà intéressée à la question soulevée par des dispositions de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse sur la démission ou la perte de fonction du président du conseil exécutif. Dans ce cas, il est prévu que « *les membres du conseil exécutif doivent quitter l'institution* ». Pour autant, « *une adaptation du code électoral et du code général des collectivités territoriales a été proposée au Premier ministre, qui prévoit un mécanisme de remplacement temporaire inspiré de celui mis en place pour les parlementaires devenant membres du gouvernement ou perdant cette qualité* ». Il sera désormais prévu que le président et les membres du Conseil exécutif, en cas de démission collective, retrouvent de plein droit leur mandat de conseiller à l'Assemblée de Corse, selon le nouvel alinéa ajouté à l'article L. 4422-18 du CGCT. Cette mesure s'inspire d'ailleurs des nouvelles règles applicables aux membres du Gouvernement, élus parlementaires, lorsqu'ils cessent leurs fonctions ministérielles.

4. Etude des impacts

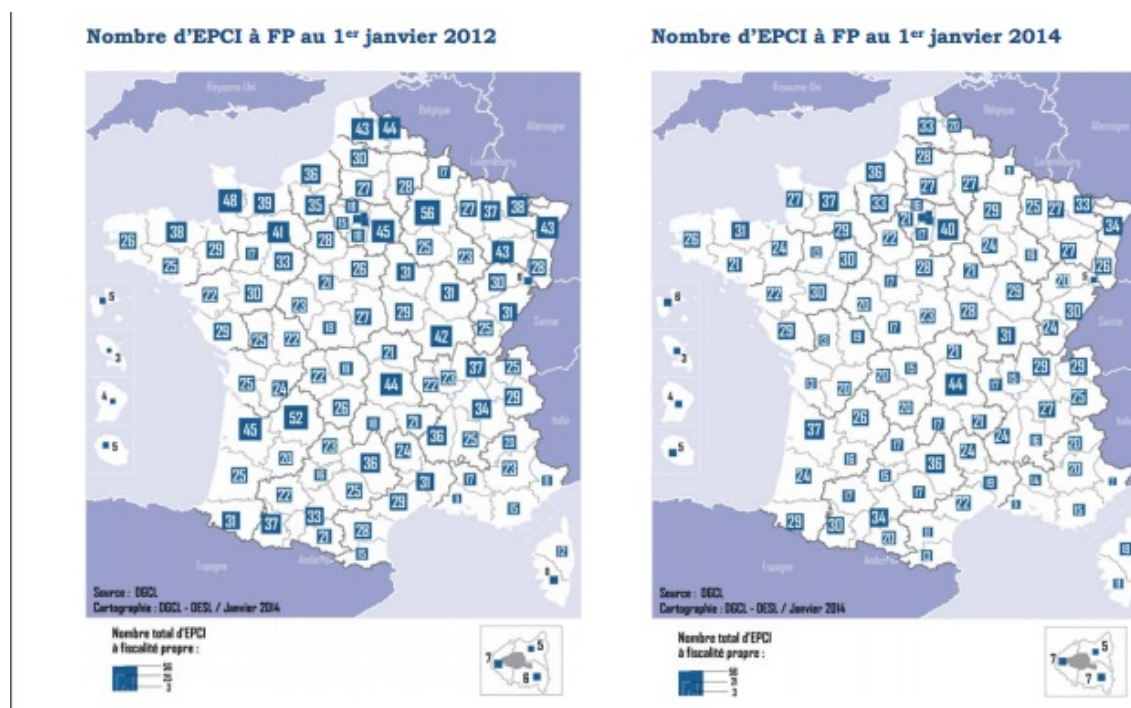
Ces modifications du régime institutionnel de la Corse sont propres à améliorer le fonctionnement du dispositif issu de la loi du 22 janvier 2002. Sans bouleverser l'organisation de la collectivité territoriale de Corse, les dispositions proposées dans le présent projet de loi permettront de fluidifier le fonctionnement institutionnel de la Corse notamment en simplifiant l'application du droit commun régional à la Corse sans qu'il soit besoin de préciser son applicabilité directe, en supprimant des ambiguïtés institutionnelles pouvant nuire à la sécurité juridique des actes de la collectivité et en favorisant le bon fonctionnement politique des institutions.

3. Titre II : Des intercommunalités à l'échelle des bassins de vie, au service de projets de territoire (articles 14 à 23)

3.1. Des regroupements intercommunaux (articles 14 à 22)

1. Diagnostic

Au 1^{er} janvier 2014, la couverture intercommunale du territoire est pratiquement achevée.



Les années 2012 et 2013 ont été consacrées à la finalisation du processus d'achèvement de la couverture du territoire par des EPCI à fiscalité propre et de rationalisation de la carte intercommunale.

a) Au cours de l'année 2013, le nombre total d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre s'est réduit de 311, après avoir baissé de 125 en 2012. Cette diminution provient de la réduction des effectifs des communautés de communes (CC). Le nombre de communautés de communes passe ainsi de 2 223 au 1^{er} janvier 2013 à 1 903 au 1^{er} janvier 2014.

A l'opposé, les communautés d'agglomération (CA) voient leur nombre augmenter sur cette période : 9 CA supplémentaires en solde net. En 2013, 20 nouvelles communautés d'agglomération sont issues de la fusion de communautés d'agglomération et de communautés de communes, 6 de la transformation d'une communauté de communes et 4 d'une création ex nihilo. A l'inverse, 20 communautés d'agglomération existantes début 2013 ont été fusionnées tandis qu'une a été dissoute.

Nombre de groupements

Situation au 1er janvier	2010	2012	2013	2014
EPCI à fiscalité propre				
Métropole	*	1	1	1
Communauté urbaine	16	15	15	15
Communauté d'agglomération	181	202	213	222
Communauté de communes	2 409	2 358	2 223	1 903
Syndicat d'agglomération nouvelle	5	5	4	4
Total des EPCI à fiscalité propre	2 611	2 581	2 456	2 145
Nombre total de communes	34 774	35 305	36 049	36 614
Population totale* regroupée (en millions d'habitants)	57,9	59,3	60,9	62,6
Syndicats				
SIVU	10 789	10 184	9 720	8 979
SIVOM	1 395	1 345	1 302	1 233
Syndicat mixte	3 194	3 257	3 275	3 187
Pôle métropolitain	*	1	8	9
Total des syndicats	15 378	14 787	14 305	13 408

Source : DGCL

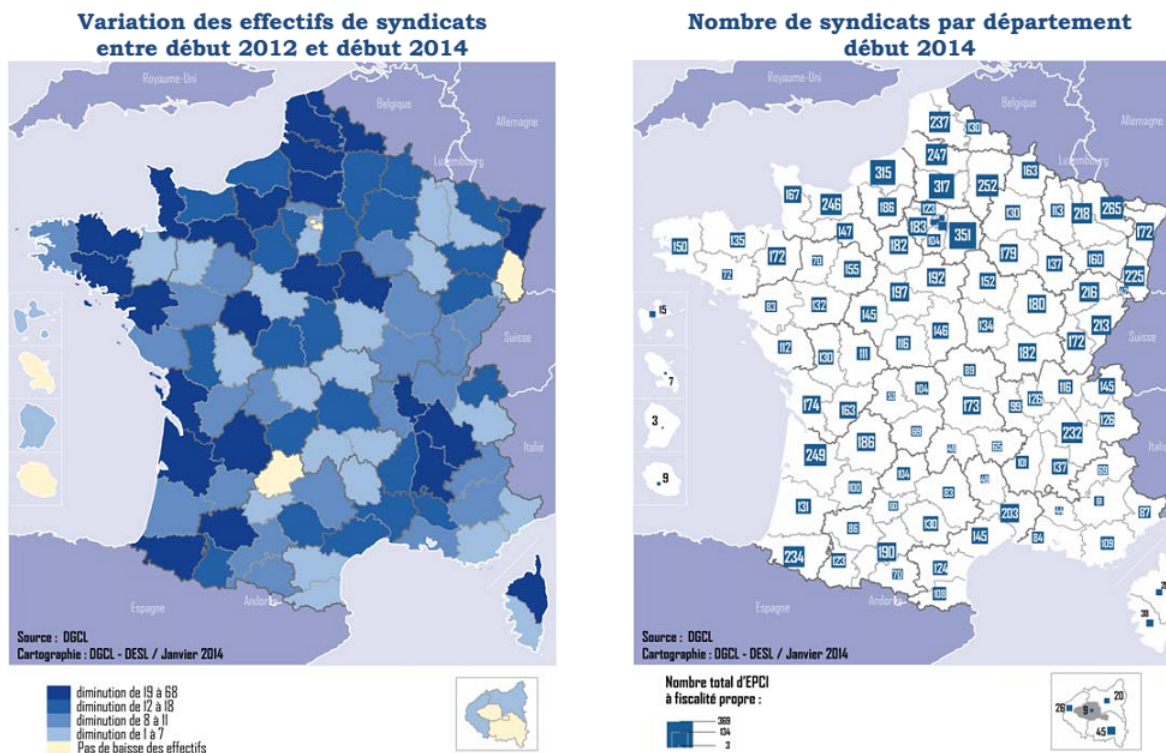
Champ : France (hors Mayotte)

En l'espace d'un an, la quasi-totalité des communes isolées ont été rattachées à un EPCI à fiscalité propre. Les 563 communes isolées début janvier 2013 qui avaient obligation légale d'adhérer à un EPCI à fiscalité propre sont désormais rattachées ou font l'objet d'une procédure en cours d'achèvement. Début 2014, 41 communes de la petite couronne parisienne et 4 îles composées d'une seule commune sont encore isolées. Ces communes bénéficient d'une dérogation législative n'exigeant pas leur rattachement à un EPCI à fiscalité propre. Il est à noter qu'en application de la loi du 27 janvier 2014, les 41 communes de la petite couronne parisienne vont être regroupées avec les 19 EPCI à fiscalité propre existant sur ces départements et Paris, afin de constituer au 1^{er} janvier 2016 la métropole du Grand Paris.

De la même manière, il est à noter que les EPCI à fiscalité propre ont désormais une taille plus importante et englobent des populations plus nombreuses grâce aux orientations des schémas départementaux de coopération intercommunale qui ont porté l'objectif d'une taille minimale des EPCI, hors zone de montagne, à 5 000 habitants. Ainsi, la population totale moyenne des groupements à fiscalité propre atteint près de 29 000 habitants au 1^{er} janvier 2014 contre 25 000 début 2013 et 23 000 début 2012. Par ailleurs, 29% des EPCI à fiscalité propre regroupent aujourd'hui plus de 20 000 habitants, 58% plus de 10 000 habitants et seuls 13% sont composés de moins de 5 000 habitants. En deux ans, le nombre moyen de communes regroupées dans un EPCI à fiscalité propre augmente de plus de trois unités : 17 communes début 2014 contre 13,7 début 2012.

Répartition des groupements de communes à fiscalité propre par taille démographique au 1 ^{er} janvier 2014									
en nombre de groupements comportant (1) :	Métropole	CU		CA	CC		SAN	EPCI à FP	
		FPU	FA		FPU	FA		total	dont FPU
moins de 700 habitants	-	-	-	-	-	4	-	4	-
de 700 à 999 hab.	-	-	-	-	1	7	-	8	1
de 1 000 à 1 999 hab.	-	-	-	-	6	37	-	43	6
de 2 000 à 4 999 hab.	-	-	-	-	71	160	-	231	71
de 5 000 à 9 999 hab.	-	-	-	-	300	328	-	628	300
de 10 000 à 19 999 hab.	-	-	-	-	364	228	1	593	365
de 20 000 à 49 999 hab.	-	-	-	15	274	79	1	369	290
de 50 000 à 99 999 hab.	-	2	1	104	28	11	-	146	134
de 100 000 à 299 999 hab.	-	4	1	93	4	1	2	105	103
300 000 habitants et plus	1	7	-	10	-	-	-	18	18
Total	1	13	2	222	1 048	855	4	2 145	1 288
Nombre total de communes regroupées :	49	426	19	4 851	17 349	13 897	23	36 614	22 698
Pop. totale (en millions d'hab.)⁽¹⁾	0,5	7,0	0,3	27,1	18,2	9,2	0,2	62,6	53,2
Source : DGCL.									
Champ : France.									
⁽¹⁾ Population totale en vigueur en 2014 (millésimée 2011).									
FPU : fiscalité professionnelle unique.									
FA : fiscalité additionnelle									
SAN : syndicat d'agglomération nouvelle									

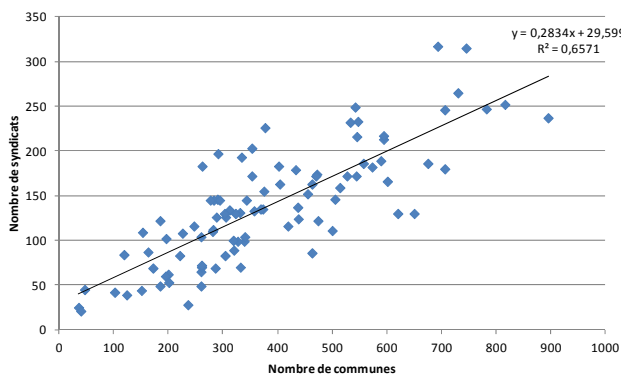
b) S'agissant des syndicats, on note une diminution sensible de leur nombre compte tenu de la montée en puissance des EPCI à fiscalité propre. Les effectifs des syndicats ont ainsi diminué de près de 10% sur les deux années 2012 et 2013 contre 4% sur les deux exercices précédents (2010 et 2011). La diminution concerne essentiellement les syndicats à vocation unique (SIVU). Début 2014, on dénombre 13 408 syndicats. Les plus nombreux sont les syndicats de communes : 8 979 SIVU alors qu'ils étaient plus de 10 000 début 2012 et 1 233 syndicats à vocation multiple (SIVOM). On recense 2 227 syndicats mixtes fermés et 960 syndicats mixtes ouverts.



Un département regroupe en moyenne 134 syndicats. L'effectif de syndicats excède 200 dans 16 départements, voire 300 dans 3 d'entre eux.

La moyenne de 134 syndicats par département masque des situations diverses : 14 départements ont moins de 50 syndicats tandis que 16 en comptent plus de 200. Le nombre de syndicats dans un département augmente avec le nombre de communes.

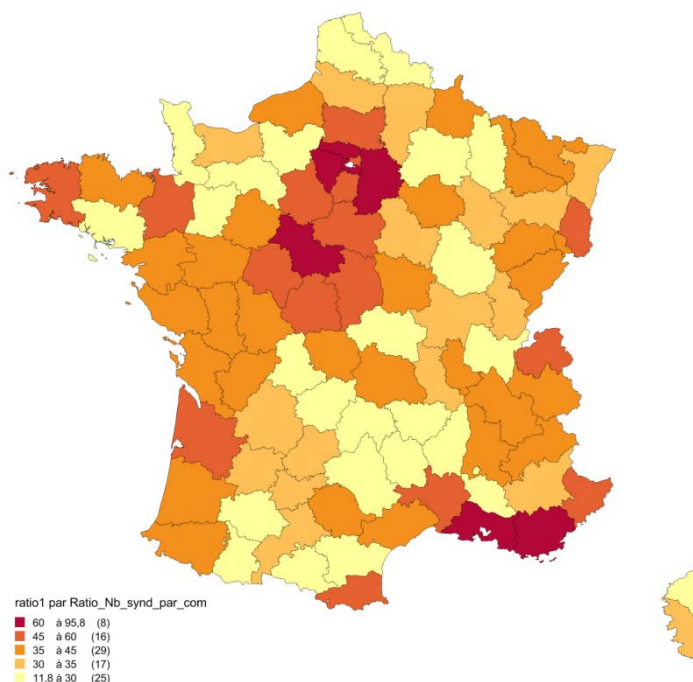
Lien entre le nombre de syndicats et le nombre de communes par département



Cependant, même en prenant en compte le nombre de communes, la dispersion des départements reste assez importante : le nombre de syndicats pour 100 communes varie de 10

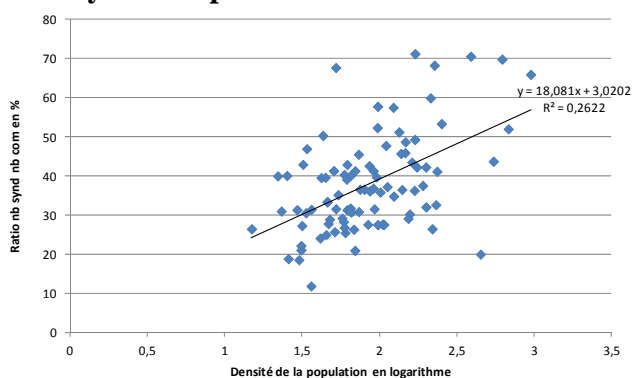
à 70. Pour une moyenne de 37 syndicats pour 100 communes dans un département, un quart des départements enregistrent moins de 30 syndicats pour 100 communes tandis que 16 autres en enregistre plus de 60.

Ratio entre le nombre de syndicats et le nombre de communes



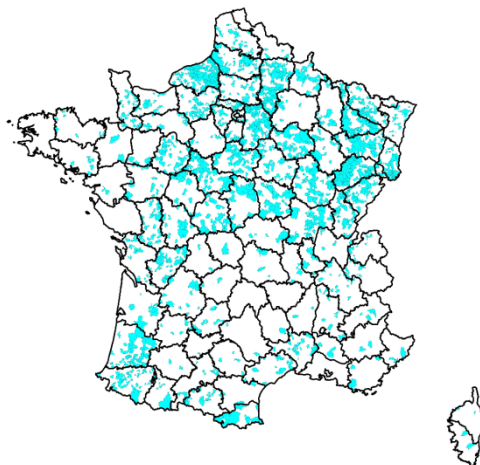
Ces différences entre départements s'expliquent en partie par la densité de la population : le nombre de syndicats pour 100 communes est globalement plus élevé dans les départements denses.

Lien entre le nombre de syndicats pour 100 communes et la densité de la population

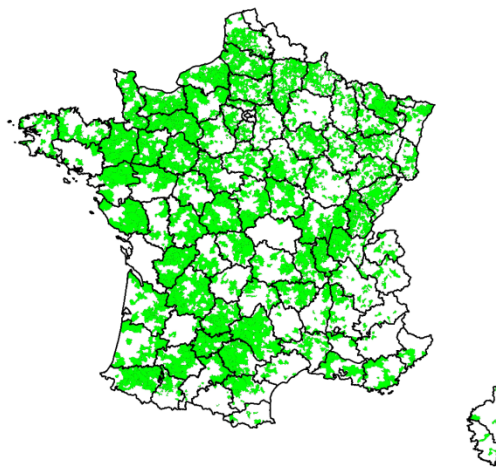


Si la diminution du nombre de syndicats est marquée, on note un fort déséquilibre entre les départements dans l'utilisation de l'outil syndical. C'est notamment le cas pour les syndicats en matière scolaire ou en matière d'eau. Les deux cartes ci-après présentent les périmètres des syndicats de communes intervenant pour ces deux compétences. On note ainsi un très fort émiettement de ces structures dont la taille est souvent inférieure à celle d'un EPCI à fiscalité propre et de très grandes disparités dans leur répartition géographique qu'aucune raison autre qu'historique ne vient justifier. Elles permettent aussi d'observer que certains départements ont déjà lancé un travail de rationalisation de ces structures. On ne compte, par exemple, plus aucun syndicat à vocation scolaire dans les départements de la Vendée et du Cantal tandis que les départements du Nord et de Charente-Maritime ne comptent plus de syndicat de communes compétent en matière d'adduction d'eau.

PERIMETRE DES SYNDICATS DE TYPE SIVU POUR LA COMPETENCE
ETABLISSEMENTS SCOLAIRES



PERIMETRE DES SYNDICATS DE TYPE SIVU POUR LA COMPETENCE
ADDITION EN EAU



Certains départements font ainsi un usage extensif des syndicats tandis que d'autres départements ont résolument fait le choix d'un développement des EPCI à fiscalité propre comme intercommunalités de projet pour porter ces compétences.

Ces pratiques différenciées selon les départements sont encore plus sensibles s'agissant des compétences en matière d'électricité et de gaz (Cf. **en annexe** : Périmètre des syndicats de type SIVU pour la compétence gaz et électricité).

Si la mise en place de syndicats départementaux uniques sur ces compétences peut faire sens et résulte parfois de dispositions législatives comme pour les syndicats d'électricité, notamment en réunissant les EPCI à fiscalité propre d'un même département, l'approche fractionnée peut, en revanche, être remise en question. En effet, l'exercice des compétences de réseaux comme l'eau, le gaz et l'électricité nécessite d'importants investissements en termes d'infrastructures que de petits syndicats ne semblent pouvoir assumer.

Derrière le vaste mouvement de recomposition de la carte intercommunale en phase avancée d'achèvement se pose également le problème de l'amélioration du fonctionnement des EPCI à fiscalité propre. Ainsi correctement proportionnés à l'échelle des territoires qu'ils recouvrent, ils doivent évoluer dorénavant avec notamment un élargissement de leur champ de compétence.

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles comporte des avancées en ce sens, notamment en augmentant le nombre de compétences obligatoires des communautés urbaines (CU) et en alignant le mode de définition de l'intérêt communautaire des communautés de communes sur le régime de droit commun des autres EPCI à fiscalité propre. Désormais, le conseil de la communauté de communes, à la majorité des deux tiers de ses membres, définit l'intérêt communautaire des compétences, et non plus les communes membres.

2. Objectifs poursuivis

a) S'agissant des syndicats, l'objectif poursuivi par le projet de loi vise à amplifier et accompagner la diminution du nombre de syndicats dans les domaines de l'eau potable, de l'assainissement, des déchets, du gaz, de l'électricité et des transports, qui s'élève à plus de 7 200 au 1^{er} janvier 2014, concomitamment à la montée en compétence des EPCI à fiscalité propre. La révision des schémas départementaux de coopération intercommunale devra donc prévoir cette mesure comme une de ses orientations principales.

	POLEM	SIVOM	SIVU	SMF	SMO	Total syndicats
Nombre de syndicats exerçant les compétences :						
- Electricité, Gaz	0	35	195	60	16	306
- Eau (Traitement, Adduction, Distribution)	0	345	2402	328	38	3113
- Assainissement collectif						
- Assainissement non collectif	0	398	862	207	25	1492
- Collecte des déchets des ménages et déchets assimilés						
- Traitement des déchets des ménages et déchets assimilés	0	66	41	437	44	588
- Organisation des transports urbains						
- Transports scolaires	3	238	1308	171	30	1750
- Organisation des transports non urbains						

b) S'agissant des EPCI à fiscalité propre, la révision des schémas départementaux de coopération intercommunale avec comme première orientation la constitution d'ensembles de plus de 20 000 habitants hors zone de montagne est la traduction normative d'une situation issue du premier mouvement de rationalisation de la carte intercommunale (Cf. **en annexe** la carte « Population des EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2014 »). Cette révision doit permettre de consolider et de mieux définir les périmètres sur la base des bassins de vie. En effet, en France métropolitaine (hors Dom), ces espaces comptent en moyenne 38 000 résidents. Hors Ile-de-France, la taille moyenne des bassins de vie s'échelonne de 20 100 habitants en Limousin à 70 800 habitants dans le Nord-Pas-de-Calais.

Si le passage de 5 000 à 20 000 habitants permettra de mieux faire concorder les périmètres des futurs EPCI à fiscalité propre avec les bassins de vie existants, ceux-ci ne seront pas pour autant le critère exclusif de la définition du périmètre des futures structures intercommunales.

L'objectif de constituer des EPCI de plus de 20 000 habitants doit être mis également en perspective avec la réforme visant à réduire le nombre de régions.

Ces régions, qui regrouperont entre 3 et 12 millions d'habitants selon les territoires, ont vocation à exercer un plus grand nombre de compétences, notamment celles des départements (routes, compétences scolaires ...). Par ailleurs, des compétences des départements auront également vocation à terme à être transférées aux groupements intercommunaux.

L'exercice de ces compétences supplémentaires nécessitent donc de regrouper davantage de communes au sein de ces groupements intercommunaux afin d'atteindre la taille critique nécessaire à la gestion de compétences renforcées.

Aussi la constitution d'EPCI de plus grande taille (plus de 20 000 habitants) s'inscrit-elle dans la perspective de créer deux grands niveaux d'intervention locale : le niveau intercommunal, traduisant la volonté des communes, et le niveau régional.

La constitution d'EPCI à fiscalité propre plus grands en cours de mandat communautaire ne pose au demeurant aucune difficulté d'ordre juridique. En effet, en cas de création d'EPCI à

fiscalité propre, de fusion ou d'extension de périmètre entre deux renouvellements généraux des conseils municipaux, les dispositions en vigueur issues de la loi du 17 mai 2013 (article L.5211-6-2 du CGCT) prévoient selon quelles modalités sont déterminées le nombre, la répartition des sièges au sein du nouveau conseil communautaire ainsi que la désignation des conseillers communautaires.

Par ailleurs, un nouveau dispositif législatif de rattachement obligatoire des communes isolées ou en situation de discontinuité territoriale doit être mis en place pour tenir compte de la décision n° 2014-391 QPC du 25 avril 2014 commune de Thonon-les-Bains et autre qui a déclaré contraire à la constitution le précédent dispositif issu de l'article 38 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales codifié à l'article L. 5210-1-2 du code général des collectivités territoriales. Ce nouveau dispositif garantira notamment la consultation de toutes les communes concernées par le projet, dans le respect de leur libre administration, tout en réservant au préfet du département le dernier mot sur l'opération envisagée.

En ce qui concerne les compétences des EPCI à fiscalité propre, celles-ci ont en réalité évolué plus vite que la législation. Le processus de rationalisation s'est en effet accompagné d'une montée en puissance des EPCI en matière de mise en œuvre des politiques publiques. 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
Métropole	36
CU	35
CA	31
CC à fiscalité professionnelle bonifiée	20
CC à fiscalité professionnelle simple	14
CC à fiscalité additionnelle	16
SAN	14
Total	19

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

Ainsi, la compétence relative aux aires d'accueil des gens du voyage, qui est une compétence nécessitant la mise en œuvre de moyens importants souvent hors de portée financière et technique de la majorité des communes, a-t-elle déjà fait l'objet de transferts volontaires dans près de la moitié des communautés urbaines et des communautés d'agglomération et dans près d'un tiers des communautés de communes les plus intégrées.

% 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 environnementale

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
Métropole	100,0%	0,0%	100,0%
CU	100,0%	46,7%	73,3%
CA	73,3%	50,0%	76,7%
CC à fiscalité professionnelle bonifiée	60,4%	27,1%	76,8%
CC à fiscalité professionnelle simple	40,7%	4,7%	75,6%
CC à fiscalité additionnelle	57,1%	9,8%	69,7%
SAN	80,0%	40,0%	20,0%
Total	59,4%	20,0%	73,2%

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

Pour accompagner l'intégration intercommunale et la diminution du nombre de syndicats, un certain nombre de compétences nouvelles tant obligatoires qu'optionnelles ont été 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 prennent obligatoirement les compétences de promotion du tourisme par la création d'un office de tourisme, qui sont mieux exercées à l'échelle d'un territoire présenté comme un espace culturel et social cohérent. Dans ce cadre, les offices de tourisme des communes touristiques et des stations classées de tourisme sont transformés en bureau d'information de l'office de tourisme intercommunal, sauf lorsqu'ils deviennent le siège de l'office intercommunal. 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 ».

S'agissant du nombre de compétences optionnelles pour les communautés de communes, la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles augmente le nombre de compétences à transférer, pour le porter de un à trois. Dans cette même perspective d'approfondissement du choix des compétences optionnelles, la compétence de création et gestion de maisons de services au public est ajoutée dans le présent projet.

Par cohérence, les modalités d'éligibilité à la bonification de la dotation globale de fonctionnement des communautés de communes sont adaptées sans qu'elles n'entraînent de changement dans les éligibilités déjà constatées.

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 vers celles-ci dans les deux ans suivant l'adoption du premier schéma de mutualisation des services.

3. Etude des options

La mise en place d'un objectif de taille minimale des EPCI à fiscalité propre à 20 000 habitants, soit à une taille inférieure à la moyenne nationale des bassins de vie, doit permettre une progression vers une situation optimale où le périmètre d'un EPCI à fiscalité propre correspond à un bassin de vie. Cette évolution doit se faire de façon progressive. Le relèvement de l'objectif de taille minimale de 5 000 habitants à 20 000 se rapproche ainsi de cet optimum et s'appuie sur des dispositions relatives aux modifications de périmètres des EPCI à fiscalité propre et des syndicats dérogatoires au droit commun déjà mis en œuvre entre 2011 et 2013 et sur un nouveau dispositif législatif de rattachement d'office des communes qui viendraient à se trouver en situation d'isolement ou de discontinuité.

La création d'un objectif législatif de réduction du nombre de syndicats s'impose pour accompagner le mouvement global d'ajustement des compétences des EPCI à fiscalité propre. Si le nombre de syndicats diminue avec constance depuis le début du processus de rationalisation de la carte intercommunale, notamment grâce à l'accroissement de la taille des EPCI à fiscalité propre, des progrès doivent être accomplis – au regard de leur grand nombre - dans ce domaine afin de garantir le caractère rationnel de cette nouvelle carte intercommunale.

Enfin, le choix des compétences communales à transférer au niveau intercommunal s'explique par la volonté d'éviter une concurrence inutile entre des territoires proches par exemple pour ce qui concerne la compétence « offices de tourisme ». Des synergies sont attendues pour l'investissement et le fonctionnement pour ce qui concerne l'aménagement et l'entretien des aires d'accueil des gens du voyage ou la gestion des maisons de service au public.

Globalement, le choix a été fait de ne pas provoquer un transfert massif de compétences 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 diminution du nombre de syndicats doit permettre aux EPCI à fiscalité propre de développer une véritable démarche intégrée d'exercice de leurs compétences en supprimant en particulier les doublons structurels et en réalisant les économies d'échelle au sein d'une intercommunalité de projet et non plus seulement au sein d'une intercommunalité de moyens.

La plupart des adjonctions de compétences ne font que valider en droit ce qui existe déjà dans les faits, puisque certaines compétences optionnelles sont déjà largement exercées par les EPCI à fiscalité propre (cf. tableaux supra). L'impact sur les finances des EPCI et sur leur fonctionnement administratif sera donc limité tandis que l'efficacité de leur action aura crû.

S'agissant des conséquences au plan fiscal de la constitution d'ensembles intercommunaux de plus de 20 000 habitants, l'application de mécanismes d'harmonisation et d'intégration progressive emporte trois conséquences principales :

- 1° Le régime fiscal applicable à la nouvelle entité issue de la fusion est homogénéisé dès sa première année d'existence ;
- 2° Des règles spécifiques permettent d'unifier les taux d'impositions décidés par les EPCI préexistants lors de la première année d'existence de la nouvelle entité ou, le cas échéant, de façon progressive ;

3° Les montants alloués aux communes membres au titre des attributions de compensation et des dotations de solidarité communautaire sont maintenus inchangés, sous réserve de l'application de mécanisme d'ajustements dérogatoires dont les conditions de mise en œuvre sont strictement encadrées.

1° Régime fiscal applicable aux EPCI issus d'une fusion

Afin de favoriser une intégration croissante des structures intercommunales, au titre de la première année de la fusion, le régime fiscal applicable de plein droit à l'EPCI issu de la fusion est le régime fiscal le plus intégré constaté l'année précédente pour les EPCI préexistants.

Un établissement public de coopération intercommunale issu de la fusion d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre additionnelle est soumis de plein droit au régime de la fiscalité additionnelle dès sa première année d'existence, sauf délibération du conseil communautaire optant pour le régime de fiscalité professionnelle unique.

En cas de fusion d'EPCI ayant opté pour le régime de fiscalité professionnelle unique ou d'EPCI dont l'un d'entre eux au moins est soumis au régime de fiscalité professionnelle unique, le groupement issu de la fusion est soumis de plein droit au régime de la fiscalité professionnelle unique. En outre, en cas de fusion d'EPCI soumis au régime de la fiscalité professionnelle de zone avec des EPCI à fiscalité propre additionnelle ou sans fiscalité propre, l'EPCI issu de la fusion est soumis de plein droit au régime de la fiscalité professionnelle de zone.

2° Fixation des taux d'imposition des EPCI issus de fusion

Les modalités particulières de fixation des taux d'imposition des EPCI issus de fusion au titre de leur première année d'existence diffèrent selon la nature de leur régime fiscal.

a) Règles applicables aux EPCI issus de fusion faisant application du régime de fiscalité additionnelle

Au titre de la première année suivant celle de la fusion, l'EPCI issu de la fusion peut recourir, au choix, à deux méthodes différentes pour déterminer ses taux d'imposition.

Dans la première hypothèse, les taux de référence de l'entité issue de la fusion sont égaux au taux moyen de chaque taxe des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre additionnelle préexistants pondéré par l'importance des bases de ces mêmes établissements publics de coopération intercommunale. A partir de ces taux de référence, l'EPCI peut, soit faire varier dans une même proportion les taux des quatre taxes appliqués l'année précédente, soit faire varier librement entre eux les taux des quatre taxes sous réserve du respect des règles de lien entre le taux de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et les taux des taxes ménages.

Dans la deuxième hypothèse, les rapports entre les taux des quatre taxes votés par l'EPCI issu de la fusion doivent être égaux aux rapports constatés l'année précédente entre les taux moyens pondérés de chaque taxe dans l'ensemble des communes membres des EPCI préexistants.

A compter de la deuxième année suivant celle de la fusion, les taux d'imposition sont déterminés dans les conditions de droit commun.

b) Règles applicables aux EPCI issus de fusion faisant application du régime de fiscalité professionnelle unique

Pour la première année où la fusion produit ses effets au plan fiscal, le taux de CFE voté par l'EPCI issu de la fusion ne peut théoriquement excéder, comme en cas de création, le taux moyen pondéré de cette imposition constaté l'année précédente dans les communes membres. Le taux de cotisation foncière des entreprises applicable dans chaque commune membre (ou zone) est rapproché du taux cible de l'EPCI issu de la fusion, jusqu'à application d'un taux unique, l'écart étant réduit chaque année par parts égales, dans des proportions dépendant du rapport observé, l'année précédant la première année d'application du régime de FPU, entre le taux de la commune la moins taxée et celui de la commune la plus taxée.

Pour la première année où la fusion produit ses effets au plan fiscal, les taux de la taxe d'habitation et des taxes foncières de l'établissement public de coopération intercommunale issu de la fusion sont fixés, soit grâce à la méthode des taux moyens pondérés des taux des EPCI, soit grâce à la méthode des taux moyens pondérés des communes.

Pour l'application de la méthode des taux moyens pondérés des taux des EPCI, les taux de référence de l'EPCI issu de la fusion sont égaux aux taux moyens de chaque taxe des EPCI préexistants, pondérés par l'importance des bases de ces mêmes EPCI.

Par dérogation, des taux d'imposition de taxe d'habitation et de taxes foncières différents peuvent être appliqués selon le territoire des établissements publics de coopération intercommunale préexistants pour l'établissement des douze premiers budgets de l'établissement public de coopération intercommunale issu de la fusion. Toutefois, cette procédure d'intégration fiscale progressive doit être précédée d'une homogénéisation des abattements appliqués pour le calcul de la taxe d'habitation. Les différences qui affectent les taux d'imposition appliqués sur le territoire des établissements publics de coopération intercommunale préexistants sont réduites chaque année d'un treizième et supprimées à partir de la treizième année.

La méthode des taux moyens pondérés des taux des communes membres fait intervenir la règle suivante : la première année où la fusion produit ses effets au plan fiscal, les rapports entre les taux de taxe d'habitation et des taxes foncières votés par le conseil de l'établissement public de coopération intercommunale sont égaux aux rapports constatés l'année précédente entre les taux moyens pondérés de chaque taxe dans l'ensemble des communes membres.

A compter de l'année suivant celle où la fusion a produit ses effets au plan fiscal pour la première fois, les taux de cotisation foncière des entreprises, de la taxe d'habitation et des taxes foncières de l'EPCI issu de la fusion sont fixés conformément aux règles de droit commun.

3° L'impact des fusions d'EPCI sur les attributions de compensation et sur les dotations de solidarité communautaire

Dans la mesure où les EPCI préexistants appliquaient le régime de fiscalité professionnelle unique, les montants individuels des attributions de compensation (AC) alloués par les EPCI issus de fusion seront, de plein droit, **égaux à** ceux que versait les EPCI préexistants, l'année précédant la fusion.

Pour permettre les ajustements rendus nécessaires par la création de la nouvelle entité, une révision libre des AC pourra être décidée par délibérations concordantes ***prises à la majorité qualifiée des conseils municipaux concernés et du conseil communautaire.*** Toutefois l'ajustement à la baisse ou à la hausse ne pourra pas excéder 5% du montant initial de l'attribution de compensation.

Les dotations de solidarité de communautaire (DSC) seront prises en charge par l'EPCI issu de la fusion dans des conditions identiques à celles décidées par les EPCI préexistants. Le principe et les critères de répartition des DSC sont fixés et, le cas échéant, modifiés par le conseil communautaire statuant à la majorité des deux tiers.

Le montant de l'enveloppe totale consacrée au versement des DSC pourra être modifié par l'organe délibérant de l'entité fusionnée, par un vote à la majorité simple, afin d'ajuster les modalités de financement de la solidarité communautaire.

3.2. Délégations ou transferts de compétences des départements aux métropoles (article 23)

1. Diagnostic

Les territoires les plus urbanisés, par leur densité et par l'organisation spatiale de la ville, concentrent les enjeux de cohésion sociale au sens large, incluant le logement et les transports, les plus importants. Depuis longtemps, la coordination des politiques menées dans ce domaine par le bloc communal et le département est apparue comme une nécessité.

La création obligatoire d'une dizaine de grandes métropoles par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles s'est donc naturellement accompagnée d'une possibilité de transfert d'un certain nombre de compétences départementales à la métropole. Ce mécanisme avait déjà été validé par le conseil constitutionnel lors de l'examen de la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales mais n'avait été utilisé que dans la seule métropole créée sur une base volontaire.

La loi du 27 janvier 2014 a également mené cette logique de synergie entre département et bloc communal à son terme en créant la métropole de Lyon, collectivité territoriale à statut particulier qui se substitue à la fois à l'EPCI à fiscalité propre et au département, ce modèle institutionnel ayant été validé par le juge constitutionnel.

Le débat engagé lors de la discussion parlementaire de cette loi, les avancées permises par la loi et la nécessité de redresser les comptes publics en trouvant notamment une meilleure organisation territoriale, conduisent à prolonger cette approche.

2. Objectifs poursuivis

Il s'agit par le présent projet de loi de poursuivre et de renforcer cette dynamique d'intégration et de simplification nécessaire à la construction d'un véritable projet d'aménagement et de développement économique mais aussi écologique, éducatif, culturel et social.

Investie de compétences élargies par le transfert des attributions sociales du département, la métropole disposera de l'ensemble des leviers permettant ainsi d'unifier la compétence au sein d'un seul niveau d'administration.

3. Etude des options

Pour permettre la réalisation de cet objectif, plusieurs options ont été envisagées.

L'option la plus intégratrice consistait à étendre le modèle de la métropole de Lyon à l'ensemble des métropoles créées par la loi du 27 janvier 2014. Suivant cette option, les métropoles auraient été transformées en collectivités à statut particulier, se substituant à la fois à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre existant et, sur le territoire de celui-ci, au département.

Une deuxième option, moins intégratrice, consistait à prévoir le transfert automatique de certaines compétences du département à la métropole, à défaut de convention entre eux, avant le 1^{er} janvier 2017, sur le modèle existant de la compétence voirie, telle qu'elle est organisée dans la loi du 27 janvier 2014.

Une proposition médiane est formulée dans le projet de loi, qui consiste à prévoir le transfert automatique de 7 compétences ou groupes de compétences du département à la métropole, dès lors qu'aucune convention n'a été signée pour au moins 3 de ces 7 compétences ou groupes de compétences, avant le 1^{er} janvier 2017. Ainsi, l'effet incitatif à la conclusion d'un accord entre le département et la métropole est-il renforcé, tout en laissant le choix entre les modalités de la délégation ou du transfert. En revanche, le *statu quo* est exclu.

4. Evaluation des impacts

S'agissant du transfert des compétences du département aux métropoles, le département devra verser à la métropole une dotation de compensation d'un montant équivalent au montant des charges transférées afin de respecter la neutralité budgétaire. Cette dotation de compensation constituera pour le département une dépense obligatoire. En contrepartie, il conservera les compensations qu'il reçoit actuellement de la part de l'Etat.

4. Titre III : Solidarité et égalité des territoires (articles 24 à 29)

4.1. Suppression de la clause de compétence générale des départements et définition de leurs capacités d'intervention pour les solidarités territoriales et humaines (article 24)

Les départements disposent de la clause dite de compétence générale, prévue à l'article L. 3211-1 du CGCT, qui leur permet d'intervenir en dehors des compétences que leur attribue la loi, sous réserve qu'aucune autre personne publique ne soit compétente dans la matière concernée.

Le projet de loi procède à la suppression de cette « clause de compétence générale ».

1. Diagnostic

Le même diagnostic peut être dressé que pour les régions (voir supra).

En prévoyant que le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département, l'article L. 3211-1 du CGCT, qui remonte à la création des départements et trouve son équivalent chez les communes et les régions, permet au département d'intervenir dans tout domaine sous réserve d'un intérêt public local et sous réserve que la loi n'ait pas expressément attribué cette compétence à l'Etat ou à une autre collectivité territoriale (CE. 29 juin 2001, Commune de Mons-en-Barœul).

Par son caractère général et sa dimension jurisprudentielle, qui en rend la portée évolutive et incertaine, cette disposition ne favorise pas la clarification des compétences, que ce soit en droit ou en affichage.

Parallèlement, les bases législatives attribuant aux départements des compétences dans des domaines précis, se sont multipliées et se retrouvent aujourd'hui dans plus d'une quinzaine de codes administratifs.

Cette situation ne contribue pas à la lisibilité du droit et à une répartition efficace des interventions publiques, dans un contexte marqué par l'effort nécessaire et inédit de redressement des comptes publics entrepris par le Gouvernement.

Cette situation fait, en outre, perdre de vue la spécialisation qui s'est dessinée au fil du temps entre les différents niveaux de collectivités territoriales, et en particulier la vocation du département à garantir les solidarités sociales et territoriales.

Par ailleurs, les débats parlementaires dans le cadre de la loi du 27 janvier 2014 et l'adoption d'un mécanisme de coordination des interventions des collectivités territoriales dans les domaines de compétences partagées conduisent à envisager une définition plus stricte et plus claire des compétences en supprimant la clause de compétence générale.

Toutefois, dans l'attente de l'achèvement de la nouvelle phase de rationalisation de l'intercommunalité, qui permettra aux communes de disposer d'intercommunalités d'une taille critique suffisante pour assurer pleinement les fonctions de solidarité territoriale, le rôle du département en ce domaine, à travers le soutien aux communes, doit être maintenu.

Cette attribution traditionnelle est reconnue au département par l'article L. 3233-1 du CGCT qui dispose que « *le département apporte aux communes qui le demandent son soutien à l'exercice de leurs compétences* ». Malgré la suppression de la clause de compétence générale, le département doit pouvoir continuer à soutenir les communes et les plus petites

intercommunalités. C'est l'objectif des dispositions visant à donner une compétence en matière de solidarité territoriale aux départements.

De plus, le champ des missions d'assistance technique du département (article L. 3232-1-1) recouvre actuellement l'assainissement, la protection de la ressource en eau, la restauration et l'entretien des milieux aquatiques.

2. Objectifs poursuivis

- rendre claires et lisibles les compétences des départements

Il s'agit, en complément des modalités de coordination de l'exercice des compétences partagées prévu par la loi du 27 janvier 2014, d'afficher clairement la limitation des compétences des départements aux domaines définis par la loi, et par là-même de redonner toute sa compétence au législateur.

- Maîtriser la dépense publique locale

Dans un contexte de redressement des comptes publics, des compétences mieux délimitées par la seule loi permettront aux élus locaux de ne plus être confrontés à la multiplication des sollicitations financières sans lien direct avec le cœur de l'action de la collectivité départementale.

- Confirmer pour les départements la possibilité de venir en appui financier des communes pour la réalisation de leurs projets

Il s'agit de faire en sorte que le département puisse continuer de financer des opérations dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes et leurs groupements, et qu'il apporte également son soutien direct, pour l'exercice de leurs compétences, aux EPCI à fiscalité propre, dans le cadre de leurs projets de territoire.

3. Evaluation des impacts

Le projet de loi entend clarifier les compétences des collectivités territoriales qui s'exerceraient selon les deux principes suivants :

- le département, comme la région dont la clause de compétence générale est également supprimée, exerce, les compétences qui lui sont attribuées par la loi ; dès lors que la loi lui a attribué une compétence, celle-ci ne peut être exercée par une autre collectivité, sauf si le département décide de la déléguer ;
- la capacité d'initiative du département ne peut s'appliquer qu'à des situations et des demandes prévues dans le cadre de la législation existante, dès lors qu'elle est justifiée par l'intérêt local.

Pour autant, des domaines de compétences partagées pourront être maintenus par le législateur lorsque cela est nécessaire (voir infra).

4. Mise en œuvre

Ces dispositions entrent en vigueur dès la publication de la loi.

4.2. Amélioration de l'accessibilité des services à la population (articles 25 et 26)

1. Diagnostic

Etat du droit

La loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire définit, dans son article 1^{er}, un principe « d'égal accès au savoir et aux services publics sur l'ensemble du territoire », précisé par l'article 2 qui confère à l'Etat le rôle d'assurer « la présence et l'organisation des services publics » dans le respect de ce principe. L'article 28 de cette même loi évoque un schéma départemental d'organisation et d'amélioration des services publics, soumis dans les départements comprenant des communes classées en zone de montagne à la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics (CDOMSP) créée par l'article 15 de la loi n°85-30 du 9 janvier 1985 dite loi « montagne ». L'article 29, alinéa I., dispose que l'Etat établit « pour assurer l'égal accès de tous aux services publics », les objectifs d'aménagement du territoire que doivent prendre en compte les organismes chargés d'un service public. L'article 29-1 autorise l'Etat et les collectivités territoriales, ainsi que les organismes chargés d'une mission de service public, à créer des « maisons des services publics » telles que définies par la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, ou à participer à leur fonctionnement, ou encore à conclure des conventions pour maintenir la présence d'un service public, après avis de la CDOMSP.

Le titre IV de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations comprend diverses dispositions relatives aux maisons des services publics. L'article 27 précise qu'elles ont vocation à réunir « des services publics relevant de l'Etat ou de ses établissements publics, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics, des organismes de sécurité sociale ou d'autres organismes chargés d'une mission de service public parmi lesquels figure au moins une personne morale de droit public », et que « des personnes dont l'activité ne relève pas d'une mission de service public » peuvent y participer, dans le respect des règles applicables. L'article 27-1 permet à une personne publique de confier par convention l'exécution d'un service public de proximité à une personne « dont l'activité habituelle ne relève pas d'une mission de service public ». L'article 29 offre la possibilité de créer des maisons de services publics sous la forme d'un GIP. L'article 30 permet aux personnes morales chargées d'une mission de service public de conclure une convention pour maintenir la présence d'un service et l'article 30-1 définit le contenu de ces conventions.

Problématique justifiant la réforme

Le principe d'égal accès aux services publics défini par la loi de 1995 s'est affaibli depuis une dizaine d'années, marquées par une succession de restructurations et de réorganisations qui ont pu créer des situations territoriales préoccupantes. Les schémas de services prévus par la loi n'ont pas été actualisés. Les CDOMSP ne se réunissent plus, ou très exceptionnellement. L'Etat a parfois insuffisamment défini les objectifs d'aménagement du territoire que doivent prendre en compte les opérateurs nationaux.

Aussi, face à une demande sociale très forte, importe-t-il de réaffirmer un objectif d'amélioration de l'accessibilité de ce type de services, qui tienne compte de deux transformations importantes du contexte :

- le rôle croissant des collectivités territoriales dans l'offre de services, aux côtés de l'Etat et des opérateurs nationaux ;

- le développement des formes d'accès dématérialisé à de nombreux services, qui offrent une alternative à la présence physique.

Les attentes des usagers portent aussi sur d'autres types de services privés, qui font aujourd'hui défaut dans de nombreux territoires, comme les distributeurs automatiques de billets, les commerces alimentaires de première nécessité, les services d'aide à domicile. Pour répondre à ces besoins croissants, il faut pouvoir disposer d'une boîte à outils renouvelée et enrichie, permettant de favoriser la présence territoriale des services, qu'ils soient publics ou privés, en encourageant les mutualisations pour tous les services qui s'y prêtent.

La réalité est d'ailleurs en avance sur le droit. En effet, les modalités d'organisation de l'offre de services mises en place depuis quelques années témoignent d'une hybridation croissante entre services relevant d'opérateurs publics et services relevant d'opérateurs privés. La mutualisation des services au sein d'espaces permettant aux usagers d'accéder à une offre élargie se développe, encouragée par diverses initiatives nationales. Ces espaces présentent des statuts et des formes d'organisation variés, selon les contextes locaux. Ils peuvent être portés par une personne publique, ou par une personne morale de droit privé (association, entreprise commerciale, etc.).

Pour favoriser l'accès de tous les usagers aux services, il est nécessaire de créer le cadre légal permettant de la façon la plus souple possible l'organisation des réponses territoriales les plus adaptées aux besoins des populations, eux-mêmes hétérogènes.

Il convient également de repenser les conditions du financement des maisons de services au public associant les opérateurs nationaux chargés d'une mission de service public, qui reposent aujourd'hui très largement sur les collectivités territoriales. Pour les Relais services publics, bénéficiant d'une labellisation par l'Etat qui ouvre droit à une aide de 10 000 € par an pendant au moins 3 ans, les études montrent que la part des collectivités s'élève à plus de 65%. Elle est encore plus élevée pour les espaces non labellisés. De leur côté, les opérateurs nationaux qui participent à ces espaces (comme Pôle emploi ou les opérateurs sociaux) ne contribuent à leur fonctionnement qu'à hauteur de 4%, alors même que cette participation leur permet de respecter leurs objectifs de présence territoriale tout en réduisant leurs implantations de plein exercice, donc les coûts associés.

2. Objectifs poursuivis

Les dispositions prévues ont pour objet de remédier aux insuffisances des textes en vigueur décrites ci-dessus.

En premier lieu, la notion de « services au public » est substituée à la notion de « services publics » dans l'ensemble des textes cités. Cette modification sémantique traduit la volonté de traiter la question de l'accès aux services de façon globale, sans distinction relative au statut de l'opérateur. Elle ouvre la voie à des mutualisations plus ouvertes entre différents types de services.

Pour mettre en œuvre l'objectif d'amélioration de l'accessibilité des services du public, qui doit mobiliser l'ensemble des acteurs concernés, le texte crée un nouveau schéma, qui se substitue au schéma départemental d'organisation et d'amélioration des services publics. Elaboré par l'Etat avec les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, il traite des services au public et non plus seulement des services publics. Son périmètre, sans être imposé à tous les départements de façon rigide, sera encadré par le décret prévu, de même que ses conditions d'élaboration (diagnostic, concertation...).

L'une des vocations de ce schéma est d'organiser le déploiement sur le territoire départemental d'un maillage de maisons de services au public, permettant d'assurer aux usagers un accès de proximité à une offre partenariale de services relevant de divers opérateurs. Le projet adapte la rédaction de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 aux nouvelles formes d'organisation, qui ne sont plus nécessairement portées par une personne publique, et simplifie les procédures prévues par les textes en vigueur.

3. Evaluation des impacts

- Impact financier

Le coût de l'élaboration du schéma d'amélioration de l'accessibilité des services peut être évalué à environ 100 000 €, diagnostic compris, si l'on se réfère d'une part au coût moyen de réalisation d'un schéma d'aménagement numérique (de l'ordre de 80 000 €), d'autre part au coût moyen d'un schéma de cohérence territoriale (de l'ordre de 120 à 150 000 €).

La mise en œuvre du schéma pourra générer des dépenses supplémentaires, qu'il est difficile d'évaluer à l'avance. Toutefois, le schéma permettra d'organiser les initiatives des différents acteurs concernés pour en améliorer la cohérence territoriale et l'efficacité.

L'objectif de déploiement des maisons de services au public devrait conduire à en doubler le nombre, actuellement évalué à 500, dont 300 Relais services publics labellisés par l'Etat et financés par lui, à hauteur de 10 000 € par an. Le coût moyen d'un RSP (le seul à avoir été calculé au niveau national) s'élève à environ 70 000 € par an, investissement inclus – moyenne qui masque d'importantes variations, selon l'offre de services proposée et le nombre d'agents employés. Le coût actuel de ces maisons de services au public peut donc être estimé à 35 M€, très majoritairement supportés par les communes et leurs groupements, l'Etat apportant 3 M€

L'hypothèse de doublement amènerait cette somme totale à 70 M€. L'objectif recherché de rééquilibrage de la charge du financement de ces espaces pourrait conduire à réduire à 50% la participation des collectivités territoriales (soit 35 M€ à peine plus que les dépenses actuellement supportées), en augmentant à 17,5 M€ la participation des opérateurs nationaux via le fonds. Pour les opérateurs nationaux (Pôle emploi, opérateurs sociaux, EDF, GDF-Suez, SNCF), dont la contribution actuelle est de l'ordre de 4% sur l'ensemble des espaces, soit environ 1,5 M€, l'augmentation représentera 16 M€ à répartir, selon leur degré de participation, aux maisons de services au public. Cependant ces dépenses supplémentaires engendreront des coûts évités, qu'ils sont seuls à pouvoir évaluer, en leur permettant de respecter leurs obligations de présence territoriale et d'accessibilité par d'autres moyens qu'une présence physique de plein exercice.

- Impact économique, social et environnemental

L'amélioration de l'accessibilité des services entraînera une amélioration de la qualité de vie des populations sur l'ensemble des territoires, notamment dans les zones urbaines sensibles et dans les zones les moins denses qui souffrent aujourd'hui d'un éloignement préoccupant de certains services publics et privés. En ce sens, elle aura à la fois un impact social positif pour les populations concernées et un impact économique redynamisant pour ces territoires, souvent en perte d'attractivité. L'articulation entre intérêts publics et privés peut aussi assurer, dans les zones peu denses, le maintien d'activités marchandes insuffisamment rentables par elles-mêmes, permettant de conforter des emplois menacés de disparition.

Le déploiement des maisons de services au public, qui offrent aux usagers un accompagnement dans leurs démarches, voire une médiation dans leurs relations avec certains opérateurs de service, aura un effet positif sur le lien social et sur la capacité des publics en situation de vulnérabilité à accéder aux services. Il permettra également de réduire les risques de fracture sociale liée au développement du numérique, les maisons de services au public étant toutes dotées d'équipements pour effectuer des démarches en ligne – avec l'aide si nécessaire d'un agent d'accueil.

Parmi les dimensions de l'accessibilité à prendre en compte lors de la réalisation des schémas départementaux, figure la question de l'accessibilité physique des équipements aux personnes handicapées. Le décret le précisera.

4. Consultations

Les associations d'élus et les opérateurs nationaux signataires de l'accord national « + de services au public » ont été consultés. Il est ressorti de ces consultations une adhésion partagée à l'objectif d'amélioration de l'accessibilité des services, reposant sur la mutualisation et la coordination des initiatives.

5. Mise en œuvre

Un décret en conseil d'Etat fixera le périmètre et les modalités d'élaboration des schémas départementaux. Une circulaire aux préfets précisera le contenu et les modalités de réalisation d'un diagnostic préalable à l'élaboration du schéma.

Un décret précisera les modalités de fonctionnement des maisons de services au public, notamment les éléments relatifs aux conventions de partenariat signées entre les divers organismes y participant. (Responsabilité : CGET – SGMAP)

4.3. Lutte contre la fracture numérique (article 27)

1. Diagnostic

Compte tenu de l'enjeu que représente le déploiement du très haut débit pour la compétitivité, le développement économique des territoires et la relance de l'industrie, le Gouvernement a lancé en juin 2010 le programme national très haut débit qui s'appuie sur le fonds national pour la société numérique (FSN) destiné à soutenir les projets de déploiement du très haut débit des collectivités territoriales.

Au 30 avril 2014, 54 collectivités ou groupements de collectivités avaient déposé un projet de déploiement très haut débit représentant 66 départements, pour une demande totale de financement FSN d'environ 1,9 Md€ Ces 54 projets représentent un investissement public hors FSN d'environ 3,3 Mds€

En parallèle, l'Etat a engagé 98 M€ entre 2007 et 2011 en matière de technologies de l'information et de la communication au titre du fonds national d'aménagement et de développement du territoire.

a) Etat du droit

L'article L. 1425-1 du CGCT issu de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, donne une compétence facultative à l'ensemble des collectivités territoriales ainsi qu'à leurs groupements¹⁸ pour établir et exploiter « *des réseaux de communications électroniques au sens du 3° et du 15° de l'article L. 32 du code des postes et communications électroniques* ».

Ainsi, les collectivités disposent-elles d'un champ d'intervention assez large en la matière puisque les réseaux de communications électroniques, tels que définis par l'article L. 32 du code des postes et des communications électroniques (CPCE), désignent toute infrastructure de transport ou de diffusion de signaux électromagnétiques, destinée à assurer au public la fourniture de services de communications électroniques. Il s'agit, entre autres, des réseaux satellitaires, des réseaux permettant l'accès à l'Internet haut ou très haut débit ou encore les réseaux destinés à la diffusion de services audiovisuels par câble.

Toutefois, cette possibilité d'agir en tant qu'opérateur de télécommunication est limitée, l'intervention des collectivités étant conditionnée au constat d'une carence de l'initiative privée et au respect du principe de la cohérence des réseaux d'initiative publique.

C'est pourquoi l'article L. 1425-2 du CGCT, créé par l'article 23 de la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique, prévoit que les départements ou les régions ou les syndicats créés à cet effet peuvent, à l'initiative des collectivités territoriales, élaborer des schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique (SDTAN). Ces schémas recensent les infrastructures existantes, présentent une stratégie de développement de ces réseaux et favorisent la cohérence des initiatives publiques ainsi que leur bonne articulation avec l'investissement privé. Ils ont une valeur indicative.

¹⁸ L'article L. 5111- du CGCT précise que « *forment la catégorie des groupements de collectivités territoriales les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes, mentionnés aux articles L. 5711-1 et L. 5721-8, les pôles métropolitains, les agences départementales, les institutions ou organismes interdépartementaux et les ententes interrégionales.* »

En vertu de l'article L. 1425-1 du CGCT, les collectivités territoriales doivent déclarer leurs projets de réseaux d'initiative publique à l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) deux mois au moins avant leur mise en œuvre effective.

Au mois de septembre 2013, l'ARCEP a recensé 400 projets de collectivités qui avaient fait l'objet d'une déclaration officielle sur la base de l'article L. 1425-1 du CGCT. Sur ces 400 projets, 383 sont, à l'heure actuelle, en cours ou achevés. Parmi ces 383 projets, la part la plus importante revient aux structures intercommunales qui représentent 41,2 % des projets, suivies par les initiatives communales à 30,6 % puis par les initiatives départementales (conseil général ou syndicat mixte piloté par le conseil général) et régionales qui représentent respectivement 23,5 % et 4,7 % des déclarations. Les projets de grande envergure, c'est-à-dire de plus de 30 000 habitants, correspondent à 43 % des projets en cours ou achevés (soit 165 projets).

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a renforcé le caractère régional des schémas numériques (article 2). Désormais, dès que le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) comprend un volet numérique, celui-ci se substitue au SDTAN. En outre, lorsque le territoire d'une région est couvert par plusieurs SDTAN, l'ensemble des acteurs doivent s'associer pour réaliser un schéma numérique régional.

Sur les financements, en vertu du principe de spécialité et d'exclusivité régissant les établissements publics de coopération locale, les syndicats mixtes en charge des réseaux de communications électroniques ne peuvent percevoir des fonds de concours de leurs membres pour financer leurs investissements.

Il convient néanmoins de préciser que dans certains secteurs d'activités, le législateur est expressément intervenu afin de permettre le versement de fonds de concours entre un syndicat mixte et les collectivités membres. Ceux-ci sont autorisés pour les syndicats mixtes exerçant la compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité ou ayant bénéficié de transferts de compétence en matière d'aménagement, d'entretien et de gestion des ports non autonomes relevant de l'Etat.

b) Problèmes posés par la législation actuelle

- Le problème de la compétence concurrente

En habilitant à la fois l'ensemble des collectivités territoriales et leurs groupements à intervenir dans l'aménagement numérique du territoire, sans préciser les modalités d'organisation de la compétence, notamment celle d'un transfert préalable de la compétence lorsqu'elle est exercée par un groupement, l'article L. 1425-1 du CGCT pose un problème de compétence concurrente qui nuit à la lisibilité de l'action publique locale.

En effet, dans la mesure où il réside une insécurité juridique concernant le cadre d'intervention des groupements, ceux-ci pourraient par exemple s'autosaisir de la compétence en élaborant des projets de déploiement de réseau sans accord préalable des communes membres.

Dès lors, la compétence concurrente ne permet pas de garantir la bonne articulation entre les réseaux existants et les projets de déploiement, pourtant essentielle afin de réduire les coûts d'investissement, faisant ainsi obstacle aux synergies et au partage des informations. Elle complexifie la gouvernance des projets avec la possibilité de se retrouver avec des groupements déployant des réseaux numériques sur le territoire de communes qui auraient

néanmoins conservé leur compétence. La compétence concurrente est donc contraire à l'objectif de clarification et de rationalisation des interventions publiques.

- Les limites de financement

En l'état actuel du droit, les membres d'un syndicat mixte compétent en matière d'établissement d'un réseau de communication électronique, ne peuvent financer le syndicat qu'au moyen de contributions inscrites en section de fonctionnement de leur budget. Cette contrainte n'est pas de nature à favoriser la participation financière des collectivités territoriales à ce type d'investissement. En effet, alors qu'il s'agit de permettre la réalisation d'investissements de long terme, l'obligation de ne verser que des contributions de la section de fonctionnement empêche les collectivités membres d'amortir leurs subventions et, surtout, de les financer par l'emprunt.

2. Objectifs poursuivis

- Clarifier le droit en précisant l'obligation d'un transfert de compétence lorsque celle-ci est exercée par un groupement, et mettre ainsi fin à la compétence concurrente entre collectivités territoriales et groupements.

- Ne pas bouleverser le dispositif en place en maintenant la compétence partagée entre les communes, les départements et les régions, et ainsi favoriser l'intervention publique pour atteindre l'objectif d'une couverture totale du territoire en réseaux très haut débit d'ici 2025, fixé dans le plan « France Très Haut Débit ».

- Favoriser en matière d'aménagement numérique l'échelon supra-départemental en ouvrant la possibilité pour les syndicats mixtes ouverts de se voir déléguer tout ou partie de leur compétence sur les réseaux de communications électroniques. Ce mécanisme de souplesse vise à faciliter l'adhésion de communes qui souhaiteraient conserver la gestion de leurs réseaux de première génération.

- Expliciter la notion de cohérence des réseaux d'initiative publique en précisant notamment qu'elle implique d'éviter les déploiements de réseaux isolés et concurrents sur un même territoire par plusieurs niveaux de collectivités. L'enjeu est de garantir la bonne articulation des projets et des différents acteurs, permettant de favoriser les synergies et de générer des économies d'échelle.

- Autoriser les collectivités territoriales et autres personnes morales de droit public membres d'un syndicat mixte ouvert compétent en matière d'établissement d'un réseau de communication électronique à verser des fonds de concours au syndicat mixte de façon qu'elles puissent inscrire en section d'investissement de leur budget leurs contributions destinées à financer des investissements.

3. Etude des options

- Option d'instituer une compétence obligatoire aux régions avec introduction d'un système de délégations de compétence par la région aux autres collectivités :

Elle présente l'avantage de clarifier le droit existant en mettant fin à la compétence concurrente et partagée par l'identification de la région comme étant le seul échelon compétent.

Toutefois, cette option risque de remettre en cause les initiatives départementales qui ont été encouragées par le gouvernement depuis 2010. Par ailleurs, l'institution d'une compétence obligatoire implique de facto de prévoir un dispositif de compensation financière en vertu de l'article 72-2 de la Constitution qui dispose que « *toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.* ». Cette option ne permet pas, en outre, de valoriser pleinement les expériences des autres acteurs locaux en matière d'aménagement numérique.

- Option d'instituer une compétence obligatoire aux départements avec système de délégation de compétence :

La désignation du département comme le seul échelon compétent mettrait fin à la compétence concurrente et partagée, et participerait à l'objectif de clarification des compétences. Elle est conforme au plan « France Très Haut Débit », qui a privilégié la maille départementale. Aujourd'hui, la grande majorité des projets de déploiement très haut débit et des SDTAN sont portés par les départements. Cette option permettrait également de conserver l'existant puisqu'elle prévoit la possibilité pour les autres collectivités soit de conserver leur compétence soit de la transférer aux départements pour les réseaux existants.

En revanche, comme pour l'option précédente, l'institution d'une compétence obligatoire implique de prévoir un dispositif de compensation financière. Elle écarte les autres niveaux de collectivités, notamment les régions, qui se sont déjà engagées dans des projets de déploiement très haut débit, et ne permet pas la mobilisation de l'ensemble des acteurs locaux qui ont pu développer des compétences en matière d'aménagement numérique. Enfin, elle ne favorise pas les projets interdépartementaux.

4. Evaluation des impacts

- La proposition permet une clarification du droit existant en mettant fin à la compétence concurrente en explicitant l'obligation d'un transfert de compétence lorsque celle-ci est exercée par un groupement de collectivités.
- Elle permet de clarifier la gouvernance en matière d'aménagement numérique, ce qui facilite l'articulation des projets des collectivités et contribue à réaliser des économies.
- Elle incite à la mise en œuvre de projets numériques à une échelle supra-départementale, en introduisant un mécanisme de souplesse de délégation de compétence visant à faciliter l'adhésion des collectivités à un projet porté par un syndicat mixte ouvert.
- Elle facilite la participation financière des collectivités à un projet numérique porté par un syndicat mixte en permettant, sous certaines conditions, l'apport de fonds de concours de la part des collectivités membres.

Eu égard aux investissements très conséquents que requiert le déploiement des réseaux très haut débit, l'objectif est bien de soutenir le démarrage des projets et d'inciter les collectivités à s'engager rapidement dans le développement des réseaux de nouvelle génération.

Dans son rapport du GRACO de décembre 2013, l'ARCEP a évalué l'investissement futur dans le déploiement des réseaux très haut débit à 15,5 milliards d'euros, sur la base des SDTAN couvrant 98 départements. Sur ce total de 15,5 milliards, 3,1 doivent être apportés par les porteurs de projets (application de la règle des 20% de la participation minimale du maître d'ouvrage). Le Gouvernement s'est également engagé à soutenir les projets des

collectivités à hauteur de 3 milliards d'euros. Ainsi, ces fonds de concours pourraient venir contribuer à financer les 9,4 milliards d'euros restants.

- Elle permet de conserver l'existant et les expériences réussies en maintenant la compétence partagée entre les trois catégories de collectivités territoriales.

- L'institution d'une compétence facultative n'implique pas de prévoir de compensation financière.

5. Consultations

L'autorité de régulation des communications électroniques et des postes saisie le 23 avril 2014 a rendu un avis favorable en date du 29 avril 2014.

6. Mise en œuvre

Les mesures proposées ne nécessitent pas de mesure réglementaire d'application. En revanche, une instruction par voie de circulaire peut être envisagée afin d'explicitier la réforme.

4.4. Compétences partagées dans le domaine de la culture, du sport et du tourisme et guichets uniques (articles 28 et 29)

4.4.1. Compétences partagées dans le domaine de la culture, du sport et du tourisme

1. Diagnostic

La rationalisation de l'action des collectivités territoriales nécessite une clarification de leurs compétences respectives. C'est le sens de la suppression de la clause de compétence générale des régions et des départements.

Pour autant, certains domaines, en raison de la diversité des interventions existantes et de la fragilité des opérateurs, méritent de demeurer des domaines de compétences partagées.

Il s'agit, du sport, de la culture et du tourisme (pour le tourisme, cf. le point 2.1.4)

- l'intervention conjointe des collectivités territoriales dans le domaine sportif

L'intervention de tous les niveaux de collectivités publiques est complémentaire. Cette possibilité d'intervention conjointe est déjà expressément reconnue par la loi qui dispose que *"l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements, les associations, les fédérations sportives, les entreprises et les institutions sociales, contribuent à la promotion et au développement des activités physiques et sportives. L'État et les associations et fédérations sportives assurent le développement du sport de haut niveau, avec le concours des collectivités territoriales, de leurs groupements et des entreprises intéressées"* (article L 100-2 du code du sport).

Cette action conjointe de l'ensemble des collectivités prend souvent la forme de cofinancements pour la construction d'équipements sportifs. Le maintien de la possibilité de cofinancements est nécessaire à la réalisation de nombreux équipements.

Les collectivités territoriales jouent un rôle décisif au côté des acteurs privés et sont devenues aujourd'hui les premiers financeurs publics du sport en France. Si les communes constituent le premier financeur public, la participation financière des départements et régions demeure importante, comme l'atteste le tableau ci-dessous :

En milliards d'euros	2006	2007	2008	2009	2010
Ménages	15,8	16,4	16,7	16,5	17,1
Collectivités territoriales	9,6	10,2	10,6	10,8	10,6
<i>Dont communes</i>	8,4	9	9,3	9,4	9,3
<i>Dont départements</i>	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
<i>Dont régions</i>	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6
Etat	4,1	4,2	4,3	4,3	4,4
Entreprises	3,2	3,2	3,3	3,3	3,3
TOTAL des dépenses sportives	32,7	34	34,9	34,9	35,4

Source : « Comptes économiques du sport » DJEPVA - Mission des Études, de l'Observation et des Statistiques, parue dans la publication « les chiffres clés du sport février 2013 ».

Dans le champ sportif, un récent rapport parlementaire a d'ailleurs mis en lumière l'importance pour les collectivités territoriales de « *ne pas agir seules* » pour réaliser un équipement sportif nouveau. L'intervention conjointe des départements et des régions lors de la création par une commune d'un nouvel équipement permet à la fois d'obtenir des financements supplémentaires, de répartir les risques financiers et de partager les expériences et les points de vue. Le rapport souligne qu'« *au vu de l'importance de l'enjeu financier, il*

est important que l'échelon local ne soit pas laissé à lui-même au moment de prendre une décision relative à la construction ou à la rénovation lourde d'un grand équipement sportif. Idéalement, un échelon modérateur devrait émerger sur le terrain. Dans la plupart des cas, sous réserve des réalités locales, la région pourrait jouer un tel rôle. En effet, le conseil régional est souvent appelé à participer au tour de table du financement des équipements et a donc tout naturellement son mot à dire sur le formatage des projets. De plus, elle est le mieux à même de juger comment le projet est susceptible de s'intégrer à l'échelle d'un territoire plus vaste ou si d'autres solutions, plus optimales (partage de stades en cas de grands événements, etc.), gagneraient à être envisagées »¹⁹.

- l'intervention conjointe des collectivités territoriales dans le domaine culturel

Le même diagnostic peut être dressé concernant l'intervention des différents niveaux de collectivités territoriales dans le domaine culturel.

En effet, tant le code général des collectivités territoriales (CGCT) que le code du patrimoine prévoit des interventions conjointes ou indifférenciée de l'ensemble des collectivités territoriales.

Si l'article L. 2121-29 du CGCT conserve la clause de compétence générale des communes, l'article L. 4211-1 tel qu'issu de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dispose que « *la région a pour mission, dans le respect des attributions des départements et des communes et, le cas échéant, en collaboration avec ces collectivités et avec l'Etat, de contribuer au développement économique, social et culturel de la région (...).* » En outre, les articles L. 1431-1 et suivants du même code permettent aux collectivités territoriales et à leurs groupements de constituer des établissements publics de coopération culturelle chargés de la création et de la gestion d'un service public culturel. La poursuite de cette collaboration nécessite donc de conserver une intervention complémentaire de tous les niveaux de collectivités.

De même, les dispositions du code du patrimoine relatives aux archives (L. 212-6 et suivants), aux bibliothèques (L. 310-1 et suivants), aux musées (L. 410-1 et suivants) ou encore à l'archéologie (L. 522-7 et suivants) permettent à toutes les collectivités d'intervenir dans ces domaines.

Dans les faits, les collectivités territoriales se sont fortement impliquées en développant des politiques culturelles riches et diversifiées. Ces possibilités d'intervention conjointe ont abouti à ce qu'aujourd'hui, les dépenses culturelles des collectivités territoriales soient importantes, comme l'atteste le tableau ci-dessous :

Evolution des dépenses culturelles (en Md€)		
	2006	2010
Collectivités territoriales	7	7,6
<i>Dont régions</i>	<i>0,5</i>	<i>0,7</i>
<i>Dont départements</i>	<i>1,3</i>	<i>1,4</i>
<i>Dont EPCI</i>	<i>0,8</i>	<i>1</i>
<i>Dont communes de plus de 10 000 habitants</i>	<i>4,4</i>	<i>4,5</i>

Source : Rapport de l'IGF sur l'apport de la culture à l'économie en France, décembre 2013 et Chiffres-clés 2013 du MCC/DEPS

¹⁹ Rapport présenté le 17 octobre 2013 au Sénat au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication et de la commission des finances sur le financement public des grandes infrastructures sportives, par MM. Jean-Marc TODESCHINI et Dominique BAILLY.

2. Objectifs poursuivis

Il est apparu nécessaire de poursuivre la rationalisation de l'intervention des collectivités territoriales.

C'est la raison pour laquelle le projet de loi prévoit de supprimer la clause générale de compétence des départements et des régions. Ainsi les départements et les régions auront-ils des compétences d'attribution. L'objectif poursuivi par la loi est de parvenir à une définition plus claire des responsabilités de chacun.

Il est dès lors nécessaire de prévoir une dérogation pour maintenir la possibilité d'intervention conjointe de l'ensemble des collectivités territoriales dans les domaines sportif et culturel, afin de continuer à assurer la démocratisation de l'accès à la culture et au sport par leur soutien à un réseau de structures très dense.

3. Etude des options

Pour atteindre les objectifs poursuivis, il n'existe pas d'autre option possible en dehors d'une disposition législative expresse permettant de maintenir cette dérogation et de respecter le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

4. Evaluation des impacts

La disposition législative affirmant l'exercice de compétences partagées des collectivités locales dans les domaines du sport et de la culture permet le maintien de l'état du droit dans ces domaines spécifiques.

4.4.2. Guichets uniques

1. Diagnostic

Dans les domaines de compétences partagées entre l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre, la multiplication des aides et des subventions ainsi que des procédures d'instruction afférentes présente plusieurs inconvénients.

Pour les demandeurs, elle présente un coût administratif élevé lié à la diversité des procédures de demande et d'instruction des dossiers, des calendriers, des évaluations.

Pour les personnes publiques qui attribuent des aides ou subventions, la démultiplication des guichets entraîne des coûts de coordination, un manque de fiabilité du suivi financier des opérateurs et nuit à la lisibilité de l'action publique.

Le coût global de ces doublons n'offre pas nécessairement en contrepartie une garantie d'équité de traitement des opérateurs.

2. Objectifs poursuivis

La mesure proposée s'inscrit dans la démarche visant à optimiser l'articulation de la gouvernance nationale et locale lorsqu'entrent en jeu des compétences partagées. Elle a pour objet de donner la possibilité aux différentes collectivités publiques de simplifier l'organisation de l'instruction et de l'octroi de leurs aides et subventions dans ces secteurs où la synergie de leur politique est un gage d'efficacité.

Par la création d'un guichet unique, ces collectivités faciliteront l'accès des usagers aux demandes d'aides et de subventions. De façon complémentaire, la mise en place d'une instruction unique de ces demandes poursuivra l'objectif de rationaliser l'octroi des financements en limitant leur cumul et en assurant la diversité des bénéficiaires et le pluralisme des projets soutenus.

3. Etude des options

L'option la plus radicale pour remédier aux doublons est de mettre un terme aux interventions croisées des personnes publiques dans un domaine donné. Elle n'apparaît toutefois pas réaliste dans tous les domaines, les objectifs et les outils pouvant différer tout en concernant une même action.

Le concept de guichet unique renvoie à l'idée de centralisation des demandes et de leur traitement. Pour s'inscrire pleinement dans cette logique, il aurait pu aussi être envisagé de rendre obligatoire la délégation de ces missions à une seule des collectivités publiques concernées. Cependant, cette solution doit être écartée dans la mesure où elle porte atteinte au principe de la libre administration des collectivités territoriales consacrée à l'article 72 de la Constitution et à la liberté contractuelle.

4. Evaluation des impacts

La demande de simplification des démarches administratives est une revendication forte des usagers. En matière de distribution de financements, un schéma local plus lisible et plus accessible ne peut recevoir qu'un accueil favorable de leur part.

Au sein des structures concernées, le mécanisme des délégations de compétences constitue une mesure de rationalisation qui génère des économies d'échelle tant dans l'emploi de moyens humains que financiers.

De même, l'instruction unique, en permettant une vision globale de la demande d'aides et de subventions par le service instructeur, favorisera la maîtrise et la meilleure allocation par l'échelon délégataire, sous réserve du respect par le délégataire des objectifs et moyens qui lui sont confiés par le délégant.

5. Mise en œuvre

Cette mesure sera applicable dès la publication du présent texte de loi.

5. Titre IV : Transparence et responsabilité financières des collectivités territoriales (articles 30 à 34)

5.1. Transparence financière (articles 30 à 32)

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.

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a introduit en matière de gestion de la dette publique locale des dispositions qui vont renforcer de façon significative l'information des élus, des citoyens et des tiers. L'article 93 de la loi prévoit ainsi qu'à partir de l'exercice 2014, le débat d'orientation budgétaire, que chaque collectivité territoriale de 3 500 habitants et plus doit tenir

préalablement à l'adoption du budget, portera également sur l'évolution et les caractéristiques de son endettement. En outre, l'article 92 de la loi conforte les prérogatives de l'organe délibérant pendant la période électorale en prévoyant, pour toutes les collectivités territoriales et leurs groupements, que les délégations consenties à l'exécutif en matière d'emprunt prennent fin dès l'ouverture de la campagne électorale pour le renouvellement de l'assemblée délibérante, soit deux semaines avant la date du scrutin. Enfin, l'article 94 de la loi améliore la transparence financière des collectivités territoriales en instaurant, pour les emprunts à risque souscrits à compter du 1er janvier 2014, une obligation de constituer une provision à hauteur du risque financier encouru par la collectivité emprunteuse.

Le projet de texte crée un nouvel article dans le code des juridictions financières, qui prévoit l'établissement par la Cour des comptes d'un rapport annuel sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et sa présentation par le premier président de la Cour des comptes devant le Comité des finances locales, après sa transmission au Parlement. Il s'agit, compte tenu de l'importance des finances publiques locales, d'améliorer l'information du Parlement et des citoyens en instituant, comme il en existe déjà pour les finances de l'Etat et de la sécurité sociale, une publication annuelle de la Cour des comptes spécialement consacrée aux finances du secteur public local. En outre, il est proposé que le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques prévu au 3° de l'article 58 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances soit présenté par le premier président de la Cour des comptes devant le Comité des finances locales.

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 financiers 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 2015, 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 Comité des finances locales 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.

5.2. Responsabilité financière (article 33)

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 territoriales 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 qui n'ont pas pris les mesures que comporte l'exécution d'un arrêt (manquement sur manquement) 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 taille »).

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

Au 10 juin 2014, dix-neuf arrêts ayant donné lieu à condamnation pécuniaire ont été prononcés par la CJUE ; ils concernaient la Grèce (cinq arrêts), l'Espagne et la France (trois arrêts), l'Irlande (deux arrêts), la Belgique, l'Italie, le Luxembourg, le Portugal, la Suède et la République tchèque (un arrêt chacun)

A titre indicatif, ces trois arrêts concernant la France 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 été soumise à une astreinte dont elle s'est acquitté pour un montant total 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 désistara 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.

Plus récemment, la Belgique et le Luxembourg ont été condamnés les 17 octobre et 28 novembre 2013 au paiement d'une somme forfaitaire et d'une astreinte pour manquement sur manquement à leurs obligations en matière de traitement des eaux urbaines résiduaires, respectivement à 10 millions d'euros d'amende et 859 404 euros par semestre de retard et à 2 millions d'euros et 2800 euros par jour de retard (C-533/11 et C-576/11).

b) Procédures en manquement impliquant une entité infra-étatique française

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, voire à la protection d'espèces menacées.

En voici quelques exemples :

- Affaire C-266/99, 8 mars 2001 : directive 75/440/CEE relative à la qualité de l'eau alimentaire – Absence de dispositions à même de garantir la qualité de l'eau pour certaines prises d'eau en Bretagne.

Entité impliquée : région Bretagne.

- 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-Charentes.

- 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) - directive 75/442/CEE relative aux déchets telle que modifiée par la directive 91/156/CEE - Absence d'autorisation et de mesures nécessaires à la protection de la santé et de l'environnement.

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.

- Affaire C-383/09, 9 juin 2011 : directive 92/43/CEE relative aux espaces et aux espèces protégés – Protection insuffisante du grand hamster d'Alsace

Entité impliquée : Etat et collectivités

- Affaire C-23/13, 7 novembre 2013 : directive 91/271/CEE relative au traitement des eaux urbaines résiduaires – Collecte et traitement dans 5 agglomérations de Corse, Réunion, Guyane et Guadeloupe.

Entité impliquée : Etat et collectivités

c) Précontentieux en cours susceptibles d'engager une entité infra-étatique française

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

1-2 Le dispositif prévu par le projet de loi

Le projet de loi 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. 1611-10 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.

La loi MAPTAM a également introduit des dispositions spécifiques sur la responsabilité financière des collectivités territoriales qui assument la fonction d'autorité de gestion des programmes européens. Ces dispositions, introduites à l'article L. 1511-1-2 du CGCT, visent

à responsabiliser les collectivités territoriales dans l'exercice de cette nouvelle attribution et à ne pas faire supporter par l'Etat des charges qui n'ont pas à figurer, de manière définitive, à son budget en ce qu'elles résultent de l'action ou du défaut d'action de collectivités territoriales.

L'article L. 1511-1-2 prévoit en outre, afin de préserver les droits des collectivités et groupements concernés et d'éviter la condamnation de la France, que 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. Les mêmes garanties ont été introduites dans le présent projet de texte.

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, de les mobiliser afin 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 défaillante 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 territoriales 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 défaillantes. 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 défaillantes 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 défaillants dans l'application du droit communautaire.

4. Evaluation des impacts

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

5. 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'Etat 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'eaux résiduaires urbaines (ERU), des réunions avec les préfets, les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement 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.

5.3. Observatoire de la gestion publique locale (article 34)

Ainsi que l'ont relevé le rapport de M. Pierre RICHARD consacré à la maîtrise des dépenses publiques locales²⁰, le premier rapport du Conseil d'orientation des finances publiques²¹ ou le rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales présidé par MM. Gilles CARREZ et Michel THENAULT²², l'analyse, la connaissance et la comparaison des coûts des services publics locaux doivent être développés car ils constituent des facteurs essentiels d'aide à la décision et de maîtrise de la dépense publique locale.

En la matière, de nombreuses données sont disponibles mais, en raison de la grande diversité de leurs producteurs, elles sont très hétérogènes et insuffisamment exploitées. Il apparaît donc nécessaire de mettre en place un dispositif permettant de collecter les données utiles, de les centraliser, de construire, sur cette base, des référentiels de coûts des principaux services publics locaux et de les rendre publics afin de permettre leur exploitation par les collectivités territoriales, les citoyens et les tiers.

L'article L. 1211-4 du code général des collectivités territoriales confie au comité des finances locales (CFL) une mission d'analyse de la situation financière des collectivités locales et des facteurs d'évolution de la dépense locales. L'exercice de ces missions relève plus particulièrement de sa formation spécialisée dénommée observatoire des finances locales, qui comporte des représentants de toutes les composantes du CFL.

L'observatoire des finances locales constitue ainsi une structure particulièrement appropriée pour mettre en place un dispositif d'analyse, de connaissance et de comparaison des coûts des services publics locaux et pour réaliser, outre le traitement des données collectées à cette fin, des missions d'expertise et d'audit ainsi que des évaluations de politiques publiques locales.

Le projet de loi propose donc une extension des missions du comité des finances locales pour lui permettre de collecter et d'analyser les informations relatives à la gestion des collectivités territoriales et d'assurer la diffusion de ces travaux afin de favoriser le développement de bonnes pratiques. A cette fin, il prévoit la transformation de l'observatoire des finances locales en observatoire de la gestion publique locale.

²⁰ Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, *Solidarité et performance : les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*, décembre 2006, pp. 114-117 et 129-131 (ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/064000886/index.shtml>).

²¹ Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, *Premier rapport du Conseil d'orientation des finances publiques*, février 2007, pp. 44-45 (ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/074000346>).

²² Présidence de la République, conférence sur les déficits publics, *Rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales*, mai 2010, pp. 18-20 (ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/104000241>).

6. Titre v : Dispositions relatives aux agents (articles 35 et 36)

6.1. Concernant les transferts de personnels de l'Etat vers les collectivités (article 35)

1. 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 V fixe notamment les modalités de transferts des agents exerçant les compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales.

2. Objectifs poursuivis

Il convient aussi d'apporter aux agents toutes les garanties nécessaires. A cet égard, un corpus 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 maintenu à 2 ans permet aux fonctionnaires de choisir entre le maintien de leur statut d'agent de l'Etat ou l'intégration dans la fonction publique territoriale. 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 quelques dispositions nouvelles par rapport à la loi du 13 août 2004. En particulier, 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 conserveront ce droit en cas de transfert à la collectivité.

3. Evaluation des impacts

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

Les premières évaluations démontrent cependant que les effectifs susceptibles d'être transférés seront très nettement moins élevés que lors des précédentes lois de décentralisation.

En effet, le transfert des services des aéroports d'intérêt national (article 8) devrait ne concerner que quelques agents puisque la précédente vague de transfert de 150 aéroports a conduit au transfert de 45 ETP, soit 0,3 ETP par aéroport.

6.2. Sur la protection sociale complémentaire des agents transférés (article 36)

1. Diagnostic

Le projet de loi complète les droits des agents transférés en matière de protection sociale complémentaire (PSC), dans l'ensemble des cas de transfert.

Les aides à la PSC des agents sont régies par l'article 22 bis de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, l'article 88-2 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 et le décret n°2011-1474 et de quatre arrêtés en date du 8 novembre 2011. Les participations des collectivités à la PSC de leurs agents sont facultatives. Elles sont réservées aux contrats et règlements de PSC satisfaisant à des critères solidaires. Ces critères sont vérifiés, au choix des collectivités : soit dans le cadre d'une convention de participation, conclue par la collectivité avec un organisme après mise en concurrence ; soit par un « label » délivré par des prestataires habilités par l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution (APCR).

Lorsque les agents sont transférés, leur couverture peut être supprimée ou atténuée, selon le choix retenu par leur nouvel employeur.

Or, alors que la loi du 27 janvier 2014, contient des dispositions relatives aux garanties concernant leur régime indemnitaire, leurs avantages collectivement acquis et rendant obligatoire (sous certaines conditions) une négociation sur l'action sociale, (article L. 5111-7 du code général des collectivités territoriales), la protection sociale complémentaire, n'est pas concernée.

Le conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) avait demandé, le 20 décembre 2012, des dispositions assurant le maintien des avantages de PSC aux agents transférés et des amendements ont été déposés en ce sens lors des débats de la loi n°2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Le Gouvernement s'était engagé à étudier cette question. C'est pourquoi des dispositions sur la PSC des agents transférés sont incluses dans le présent projet de loi.

2. Objectifs poursuivis

Il s'agit d'éviter, aux agents qui font l'objet d'un transfert, une rupture de leur couverture ou une baisse, voire une disparition de la participation dont ils bénéficiaient. Il s'agit également d'éviter de déséquilibrer les conventions de participation, par suite du départ des agents transférés.

Faute de dispositions, les nouveaux employeurs peuvent s'efforcer d'élaborer un régime d'aide harmonisé de PSC pour tous leurs agents y compris transférés, mais ce n'est pas obligatoire puisque les aides à la PSC sont facultatives. Par ailleurs, aucun texte n'impose qu'en ce cas, les agents transférés bénéficient du même niveau d'aide.

Or, il est important de prendre des dispositions en ce sens car la fonction publique territoriale comporte une forte proportion d'agents de catégorie C (75%), qui peuvent se retrouver en

situation financière précaire en cas de maladie lorsqu'ils passent à demi-traitement. D'où l'intérêt pour eux de souscrire une PSC « prévoyance » qui apporte le complément de traitement ; l'aide financière de leur employeur pour souscrire une telle PSC doit donc être préservée.

3. Etude des options

Il avait été prévu initialement de conserver aux agents, s'ils y avaient intérêt, les avantages de PSC de leur employeur d'origine, notamment pour ceux couverts par une convention de participation. Mais cette solution n'était pas satisfaisante car elle laissait subsister un lien entre les agents et leur ancien employeur.

D'autres solutions ont donc été élaborées, en s'inspirant de dispositifs existants :

- Les agents qui étaient couverts par une convention de participation conclue avec un organisme, garderont cette couverture jusqu'à son échéance (les conventions étant conclues pour 6 ans en vertu du décret n°2011-1474), avec substitution du nouvel employeur à leur égard, sur le modèle des dispositions du code général des collectivités territoriales relatives à la reprise des contrats (par exemple, article L. 5217-5 pour les métropoles). Les conventions comprendront deux « groupes » d'agents, celui des agents qui restent dans la collectivité d'origine et pour lequel l'employeur d'origine demeure souscripteur de la convention, et celui des agents transférés pour lequel le nouvel employeur devient souscripteur. La convention devient donc tripartite (ancien et nouvel employeur, organisme). Conformément au CGCT, elle sera exécutée dans les conditions antérieures jusqu'à son échéance, sauf accord contraire des parties, qui pourront également convenir d'y mettre fin avant son échéance de façon à permettre à l'ancien comme au nouvel employeur d'élaborer un nouveau régime adapté à leurs agents respectifs. Les métropoles, notamment, pourront si elles le souhaitent créer un régime harmonisé de PSC pour leurs agents transférés de différentes collectivités.

- Les agents qui recevaient une participation de leur employeur au titre d'un contrat ou d'un règlement « labellisé », en conserveront le bénéfice s'ils y ont intérêt, sur le modèle de la garantie de leurs droits, prévue en matière de régime indemnitaire (voir l'article L. 5111-7, I).

Ces dispositions bénéficieront aux agents transférés dans tous les cas de transfert : réorganisations en application de la Vème partie du CGCT dont les métropoles (modification de l'article L. 5111-7 du CGCT), métropole de Lyon (modification de l'article L. 3651-3 du CGCT), communes nouvelles (modification de l'article L. 2113-5), transfert des agents départementaux à une région ou regroupement de régions, dans le cadre du présent projet.

4. Evaluation des impacts

La disposition a des conséquences sociales. Elle maintient le régime de protection sociale aux agents transférés. Les agents demeurent par ailleurs libres, s'ils le souhaitent, de rejoindre le régime de participation qui serait instauré par leur nouvel employeur puisqu'ils peuvent résilier leur contrat ou leur règlement à chaque échéance annuelle de celui-ci (codes de la mutualité, article L.221-10 ; de la sécurité sociale, article L.932-21 ; des assurances, article L. 133-12).

La disposition n'engendre pas de coût supplémentaire, puisqu'il s'agit de maintenir aux agents transférés leur régime existant. Les participations versées au titre de la PSC en 2011 s'élevaient à 85 millions d'euros environ pour 1, 882 million d'agents. La disposition pourrait avoir un impact de façon indirecte si les nouveaux employeurs, en créant un régime de participation à la PSC, s'alignaient sur les participations les plus élevées des agents transférés.

La disposition permet également d'éviter de bouleverser l'économie des conventions de participation qui, à défaut, pourraient se trouver déséquilibrées par suite du départ des agents transférés, avec des risques de hausse de tarif pour les agents restants voire de demande d'indemnisation de la part des organismes.

5. Mise en œuvre

Ces dispositions ne nécessitent pas de décret d'application.

En cas de modification des conditions ou de fin anticipée de la convention de participation, les employeurs devront veiller à informer les agents concernés, au titre de leur devoir d'information et de conseil (voir arrêt de la Cour de cassation, civile 2^{ème}, 10 juin 2004 n°02-10824 cité dans la circulaire du 25 mai 2012).

6.3. Concernant les maisons de services au public (article 36)

Les collectivités territoriales pourront apporter leur concours au fonctionnement des maisons de services au public par la mise à disposition de fonctionnaires et d'agents non titulaires employés pour une durée déterminée ou indéterminée. Cette mesure étend à l'ensemble des contractuels la possibilité d'être mis à disposition de ces structures. Afin de prendre en compte leurs contraintes de fonctionnement et leur donner une plus grande souplesse dans la gestion de ces agents, il pourra être dérogé, par décret en Conseil d'Etat, au régime de droit commun de la mise à disposition.

7. Titre VI : Dispositions transitoires et finales (article 37)

1. Diagnostic

La compensation financière des charges nouvelles dévolues aux collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation fait l'objet de dispositions constitutionnelles²³ 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 nature²⁴.
- 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 garanties²⁵.
- 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 Constitution²⁶. Ainsi, la compensation financière s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature.

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

²³ 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.* »

²⁴ Par exemple, dans le cadre des transferts de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, 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.

²⁵ 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).

²⁶ « *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.* »

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
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, des mesures prises par l'Etat n'imposent pas juridiquement de droit à compensation ou d'accompagnement financier alors même qu'elles entraînent un accroissement de charges pour les collectivités territoriales concernées :

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 n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL)

La dernière loi portant décentralisation de personnels de l'Etat aux collectivités territoriales (loi 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 objectifs²⁷ prenant en compte les

²⁷ Les critères objectifs peuvent être : la superficie des locaux ; l'ancienneté des locaux ; la population concernée ou son évolution.

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 favorisé les collectivités bénéficiaires de biens récemment rénovés (non seulement les biens étaient neufs mais de surcroît la compensation était importante) par rapport aux collectivités bénéficiaires de biens amortis, qui ont reçu des compensations parfois inférieures aux besoins (cela a notamment 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 ».

La CCEC a ainsi 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 relatif à la « compensation des transferts de compétences » 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. Etude des options

Dans ces conditions, la rédaction retenue est très largement inspirée de celle de l'article 119 de la loi LRL avec quelques adaptations marginales.

Les modalités de compensation des transferts de compétence sont définies. 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 nettes²⁸ 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'investissement.

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.

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). Il 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.

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 est organisée, ainsi que l'articulation avec le droit à compensation.

Les modalités de compensation des créations ou extensions de compétences contenues dans le projet de loi qui génèrent des charges supplémentaires pour les collectivités territoriales sont définies. Les ressources financières nécessaires à la compensation de ces charges sont précisément arrêtées par les ministres chargés du budget et de l'intérieur après avis de la CCEC.

Les modalités de compensation des transferts de compétences entre collectivités territoriales sont fixées en adaptant les principes applicables à la compensation des transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales (Cf. supra - transposition notamment du principe de la neutralité financière des transferts de compétences de l'Etat aux collectivités, appréciée à la date de leur transfert) qui se traduisent notamment par le versement d'une dotation de compensation des charges transférées (dépense obligatoire de la collectivité) et par la mise en place dans chaque cas d'une commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées.

Dans ce cadre, les dotations et ressources fiscales allouées par l'Etat à la collectivité au titre des transferts antérieurs de compétences qu'elle devra désormais transférer à une autre

²⁸ Diminuées des éventuelles réductions de charges ou augmentations de ressources entraînées par le transfert.

collectivité demeurent versées à cette première collectivité. Ce dispositif permet de clarifier les relations financières entre la collectivité ayant initialement bénéficié du transfert et la collectivité nouvellement attributaire de la compétence en vertu des dispositions du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République. Cette précision permet en effet de lever toute ambiguïté et d'éviter que les deux collectivités concernées évaluent de façon erronée le montant de la compensation des charges nouvellement transférées.

Il s'agit également de respecter le principe de neutralité financière qui régit tout nouveau transfert de compétence. En effet, le transfert des ressources de compensation allouées par l'État en vue de couvrir l'intégralité de ses charges à la date du transfert initial (par exemple, à l'occasion de l'Acte II de la décentralisation) pourrait ne pas coïncider avec l'évaluation des charges transférées à la date de ce nouveau transfert de compétence. En effet, sous l'effet, notamment, des décisions prises par les collectivités initialement attributaires des compétences transférées, les charges liés à l'exercice de ces compétences ont nécessairement évoluées et ne coïncident plus avec les montants alloués par l'Etat au titre de la compensation des charges résultant du dit transfert de compétences.

Enfin, la date d'entrée en vigueur des transferts et extensions de compétences mis en œuvre par la présente loi est déterminée au 1^{er} janvier 2016, 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 correspondantes²⁹. Il convient dès lors de mentionner explicitement dans la loi la date d'entrée en vigueur des transferts de compétences : 1^{er} janvier 2016 si la loi est adoptée avant la fin de l'année.

Le titre V du projet de loi prévoit, comme pour les transferts de personnels définis par les articles 80 à 88 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), 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. Ainsi, 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.

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

²⁹ Décision DC n° 2003-487 du 18 décembre 2003, considérant 14 (transfert du RMI).

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'État 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 obligatoires consacrés par la présente loi.

A ce titre, le transfert des aérodromes d'intérêt national, effectué sur demande d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales³⁰ constitue un transfert par l'Etat de compétences obligatoires, de même que le transfert aux régions des responsabilités assumées par l'Etat au sein des maisons de l'emploi³¹.

Par ailleurs, le transfert des départements aux régions de la responsabilité des transports non urbains routiers (hors Ile-de-France), y compris les transports scolaires³², en ce qu'il correspond à un transfert de compétence obligatoire, donne lieu à une compensation financière versée par les départements aux régions. De même pour ce qui concerne le transfert des collèges³³ et celui de la voirie départementale aux régions, auquel est lié celui de l'activité des « parcs de l'équipement » transférée aux départements par la loi n°2009-1291 du 26 octobre 2009³⁴, ou encore le transfert de la compétence départementale de gestion des ports à une autre collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales³⁵.

³⁰ La compensation versée en 2014 aux collectivités territoriales au titre du transfert, par la loi LRL, de 150 aérodromes s'élève à 3,93 M € dont 2,44 M € au titre du transfert de la compétence et 1,49 M € au titre du transfert des services.

³¹ D'après le PAP 2014 du programme 102 de la mission Travail et Emploi, l'Etat a budgété 26 M € en AE et 50 M € au titre de cette politique.

³² Au global, cela représenterait un montant total de charges transférées évalué à 3,6 Mds € décomposés comme suit : 1,8 Mds € au titre de la compétence d'organisation des transports scolaires (à 99% des dépenses de fonctionnement) et 1,8 Mds € au titre de l'organisation des autres transports non urbains (dont 15% de charges d'investissement).

³³ L'examen des budgets primitifs 2014 des départements révèle que le total de leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement pour les collèges s'élève à près de 4,2 Md €

³⁴ L'examen des comptes administratifs 2012 des départements révèle que le total de leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement en matière de voirie routière, y compris l'activité des « parcs de l'équipement » s'élève à plus de 4,7 Md €

³⁵ L'examen des comptes administratifs 2012 des départements révèle que les dépenses dédiées à la gestion des ports est proche de 113 M €

ANNEXES à l'ETUDE d'IMPACT

Les annexes n°1 à n°3 portent sur le Titre I du projet de loi (Des régions renforcées et dotées d'une taille critique pour un développement équilibré des territoires) et les parties 2.1. (Le renforcement des responsabilités régionales) et 2.1.6. (Le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire)

Les annexes n°4 et n°5 portent sur le Titre II du projet de loi (Des intercommunalités à l'échelle des bassins de vie, au service de projets de territoire) et la partie 3.1. (Des regroupements communaux plus pertinents)

Annexe n°1 :

Etat des schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire.

Annexe n°2 :

Avis de la Section des travaux publics du Conseil d'Etat du 5 mars 1991 n°349-324.

Annexe n°3 :

Effets juridiques du SRADDT.

Annexe n°4 :

Périmètre des syndicats de type SIVU pour la compétence gaz et électricité.

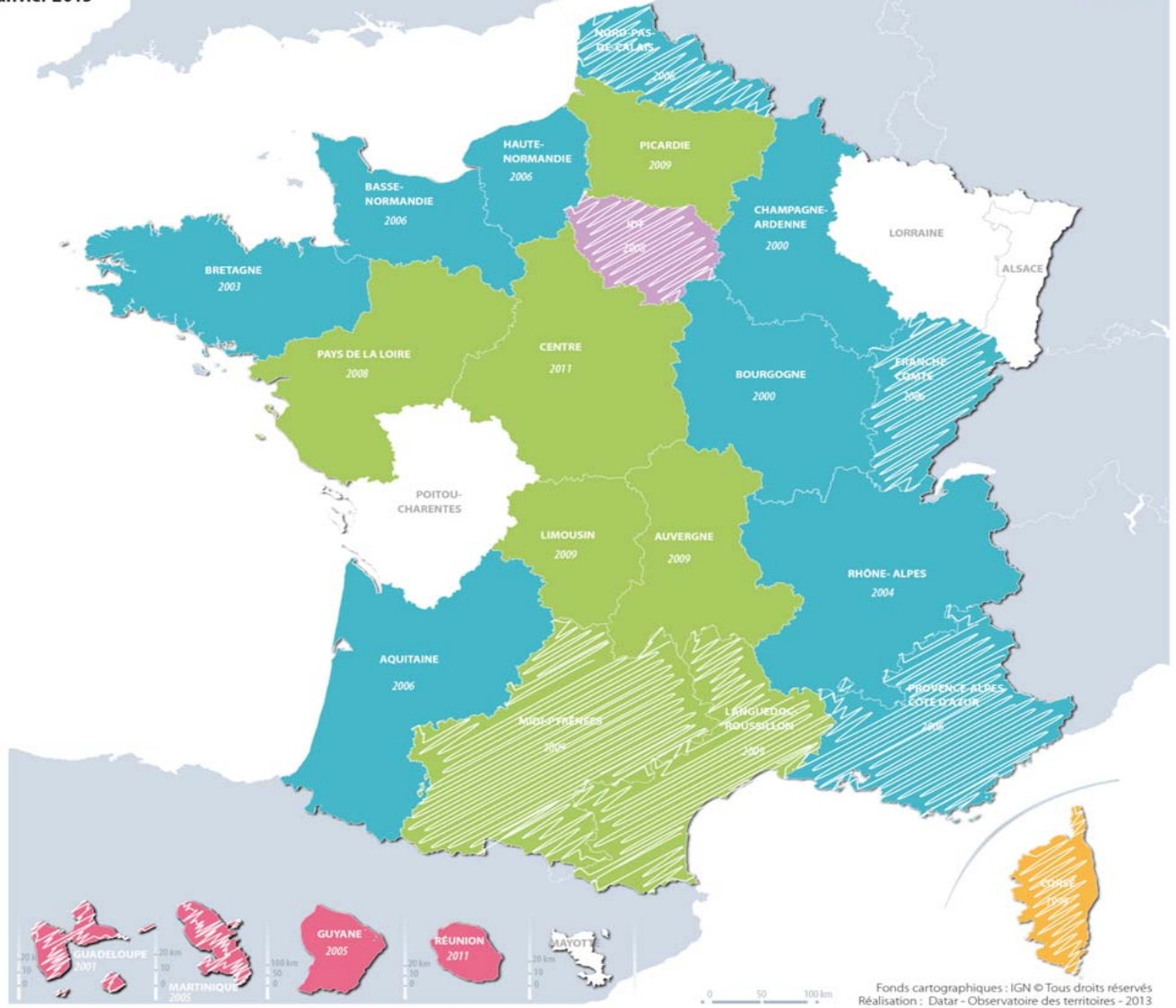
Annexe n°5 :

Population des EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2014.

ANNEXE n° 1

Etat des Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement (Durable) du Territoire Janvier 2013

Datar



Source : Datar, 2013

- Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire
 - Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire
 - Plan d'Aménagement de la Corse
 - Schéma d'Aménagement Régional
 - Schéma directeur de la région Ile-de-France
 - Actualisation en cours
- Schémas valant SRADDT*

LIMOUSIN
2009 Nom de la région et
année d'approbation du schéma



Avis de la Section des travaux publics du Conseil d'Etat du 5 mars 1991 n°349-324

Le Conseil d'Etat, (Section des travaux publics), saisi par le ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer et par le ministre de l'intérieur d'une demande d'avis relative aux effets du schéma directeur de la région d'Ile-de-France sur les documents d'urbanisme locaux, et posant notamment les questions de savoir :

1) quelle est la portée de la fixation par le schéma directeur de la région d'Ile-de-France d'objectifs quantitatifs, notamment en ce qui concerne les capacités d'accueil de certaines zones ?

2) quelles sont les conséquences vis-à-vis des documents d'urbanisme locaux de l'échelonnement dans le temps des prévisions et orientations du schéma directeur de la région d'Ile-de-France ?

Vu le code de l'urbanisme,

Est d'avis de répondre à la question posée dans le sens des observations qui suivent :

I - En vertu des dispositions combinées du 3^e alinéa de l'article L.141-1 du code de l'urbanisme et de l'article L.111-1-1 du même code, les schémas directeurs et les P.O.S. englobés dans le champ d'application territorial du schéma directeur de la région d'Ile-de-France doivent être compatibles avec les dispositions de celui-ci.

Ces schémas directeurs et ces plans d'occupation des sols sont, pour leur part, soumis aux dispositions de l'article L.121-10 du même code, aux termes desquelles : « Les documents d'urbanisme déterminent les conditions permettant, d'une part, de limiter l'utilisation de l'espace, de préserver les activités agricoles, de protéger les espaces forestiers, les sites et les paysages, de prévenir les risques naturels prévisibles et les risques technologiques et, d'autre part, de prévoir suffisamment de zones réservées aux activités économiques et d'intérêt général, et de terrains constructibles pour la satisfaction des besoins présents et futurs en matière de logement. »

Enfin selon l'article L.110 du même code : « Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages ainsi que la sécurité et la salubrité publiques, et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. »

II - C'est du rapprochement et de la combinaison de ces textes et des principes dont ils s'inspirent que découlent les éléments de réponse à la demande d'avis présentée par le gouvernement.

1) Le rapport de compatibilité entre le schéma directeur de la région d'Ile-de-France d'une part, les schémas directeurs, les plans d'occupation des sols et les documents d'urbanisme en tenant lieu, d'autre part, et par suite la portée normative du schéma directeur de la région d'Ile-de-France doivent être regardés comme s'appliquant aux options fondamentales et aux objectifs essentiels de l'aménagement et du développement par lesquels s'exprime la cohérence globale des orientations du schéma directeur de la région d'Ile-de-France telle qu'elle est explicitée par le rapprochement de ses documents graphiques et du rapport qui l'accompagne.

Ces options et objectifs peuvent :

a) comporter l'énoncé de prévisions quantitatives relatives à la destination générale des différentes parties du territoire de l'Ile-de-France, notamment lorsqu'il s'agit de définir les équilibres mentionnés à l'article L.121-10 ;

b) être assortis de l'indication d'un échelonnement dans le temps de leur réalisation ;

c) comporter des dispositions propres à des espaces géographiques limités ; à condition que ces prévisions ponctuelles soient indispensables à la cohérence de l'ensemble.

Ces options et objectifs ne sauraient cependant ni entrer dans un degré de détail qui conduirait à méconnaître tout à la fois la place respective du schéma directeur de la région d'Ile-de-France et des documents d'urbanisme, l'autonomie communale et les principes énoncés à l'article L.110, ni s'étendre à des questions étrangères à l'utilisation du sol.

2) Un plan d'occupation des sols doit être compatible avec le schéma directeur de la région d'Ile-de-France en vigueur. Pour qu'il en soit ainsi, il doit tout à la fois :

a) permettre la réalisation de ceux des objectifs et options que le schéma directeur de la région d'Ile-de-France a retenus pour la période d'application du plan d'occupation des sols ;

b) ne pas compromettre la réalisation des objectifs et options retenus pour une phase ultérieure.

La condition fixée au a) ci-dessus pourrait - sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux - être réputée non remplie dans l'hypothèse, évoquée par la demande d'avis, d'un plan d'occupation des sols classant en zone non constructible (ou en zone constructible ne comportant que de très faibles possibilités de construire) une portion du territoire dont le caractère urbanisable aurait été prévu par le schéma directeur de la région d'Ile-de-France et serait une condition du respect de la cohérence globale des orientations de celui-ci.

3) Si un plan d'occupation des sols peut, sans pour autant être incompatible avec le schéma directeur de la région d'Ile-de-France, ne pas comporter initialement les dispositions appropriées pour permettre la réalisation des objectifs et options que le schéma directeur de la région d'Ile-de-France n'a retenus que pour une phase ultérieure, ce plan d'occupation des sols pourrait, en application des principes généraux relatifs à la légalité des actes réglementaires, devenir illégal s'il n'était pas, en tant que de besoin, révisé ou modifié à l'échéance prévue par le schéma directeur de la région d'Ile-de-France. L'autorité administrative pourrait dans cette hypothèse utiliser les

pouvoirs que lui confère l'article L.123-7-1 du code de l'urbanisme pour mettre en compatibilité le plan d'occupation des sols avec le schéma directeur de la région d'Ile-de-France.

4) Les principes indiqués aux 2) et 3) ci-dessus à propos des rapports entre schéma directeur de la région d'Ile-de-France et plan d'occupation des sols sont transposables, moyennant les adaptations éventuellement nécessaires :

a) aux rapports entre le schéma directeur de la région d'Ile-de-France régi par l'article L.141-1 du code de l'urbanisme et les schémas directeurs régis par les articles L.122-1 et suivants du même code ;

b) aux rapports entre ces mêmes schémas directeurs et les plans d'occupation des sols ou les documents d'urbanisme en tenant lieu.

III - L'examen de la demande d'avis a fait apparaître les difficultés pratiques et juridiques tenant :

- d'une part, aux risques de chevauchement entre le schéma directeur de la région Ile-de-France et les schémas directeurs qui, tout en ayant une valeur juridique différente, ont en commun d'édicter des règles d'utilisation du sol ayant la portée d'orientations générales ;

- d'autre part, aux interférences entre ces orientations générales, et notamment celles du schéma directeur de la région d'Ile-de-France, et les options et précisions qu'expriment les plans d'occupation des sols.

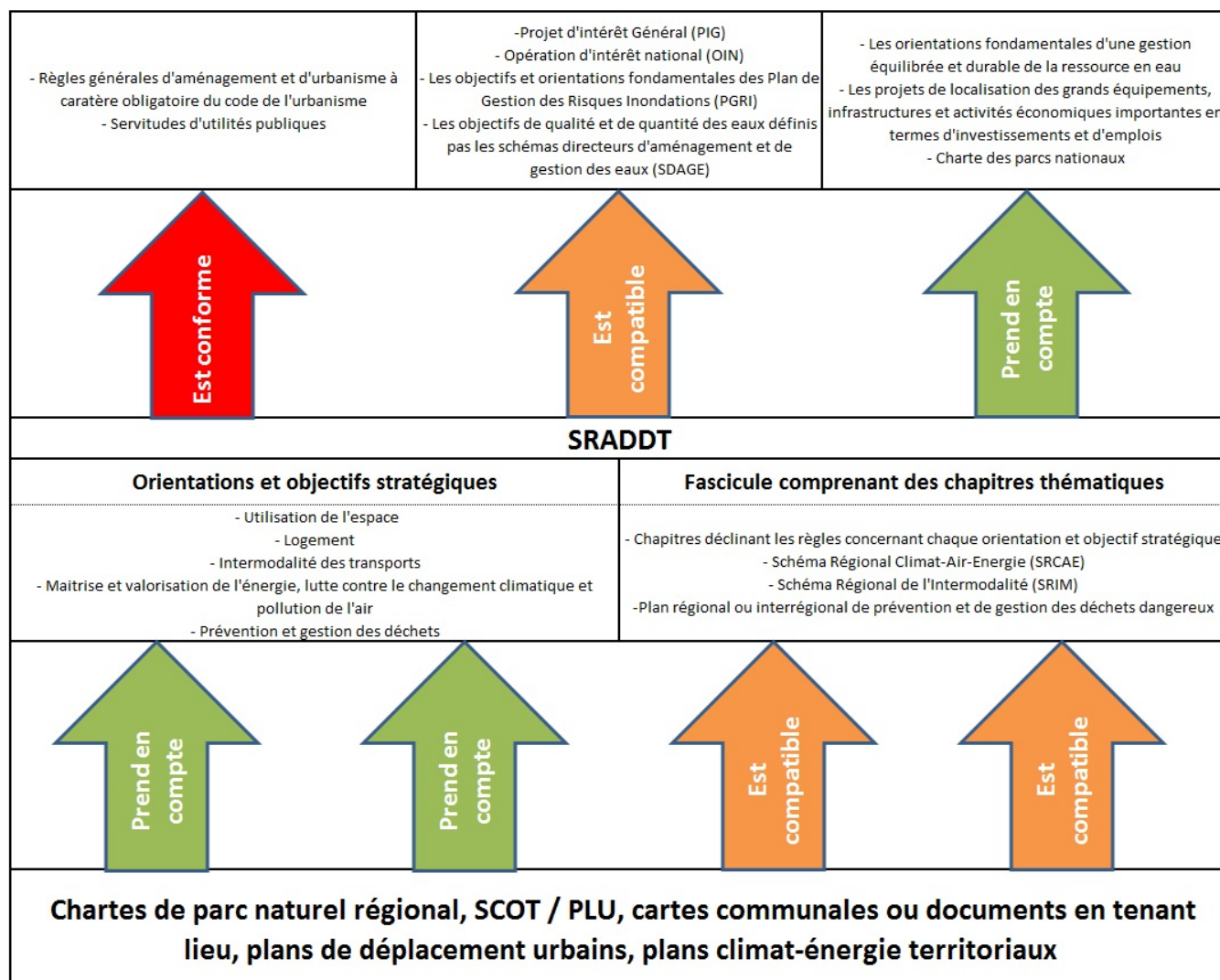
Ces difficultés pourraient être évitées ou, du moins, atténuées si :

a) au moment de son élaboration le schéma directeur de la région Ile-de-France était conçu en s'inspirant des principes qui précèdent c'est-à-dire en s'attachant à dégager et expliciter clairement ses grands choix sans entreprendre de régler des points relevant des documents d'urbanisme locaux et s'il veillait, dans la mesure du possible, à ne, pas bouleverser les données résultant des plans d'occupation des sols existants ;

b) une fois le schéma directeur de la région d'Ile-de-France entré en vigueur, le préfet de région, à qui, en vertu de articles R.141-3 et R.141-4 du code de l'urbanisme, il appartient, lors de l'élaboration des schémas directeurs et des plans d'occupation des sols, de communiquer les « éléments d'information relatifs à la mise en œuvre des principes d'aménagement » de la région, s'en tenait aux conséquences nécessaires des options et objectifs du schéma directeur de la région d'Ile-de-France ayant, en application de ce qui a été dit ci-dessus, une portée normative.

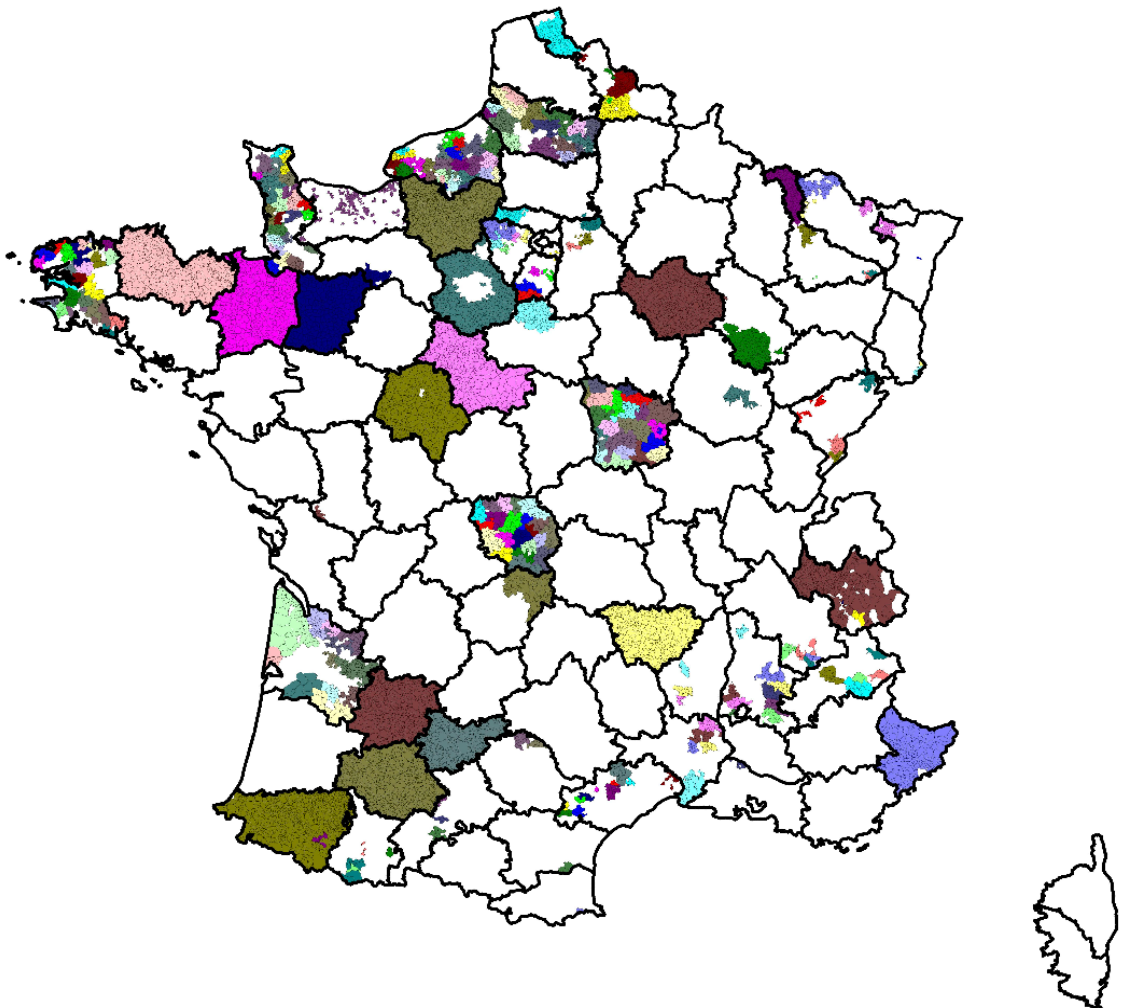
ANNEXE n° 3

Effets juridiques du SRADDT

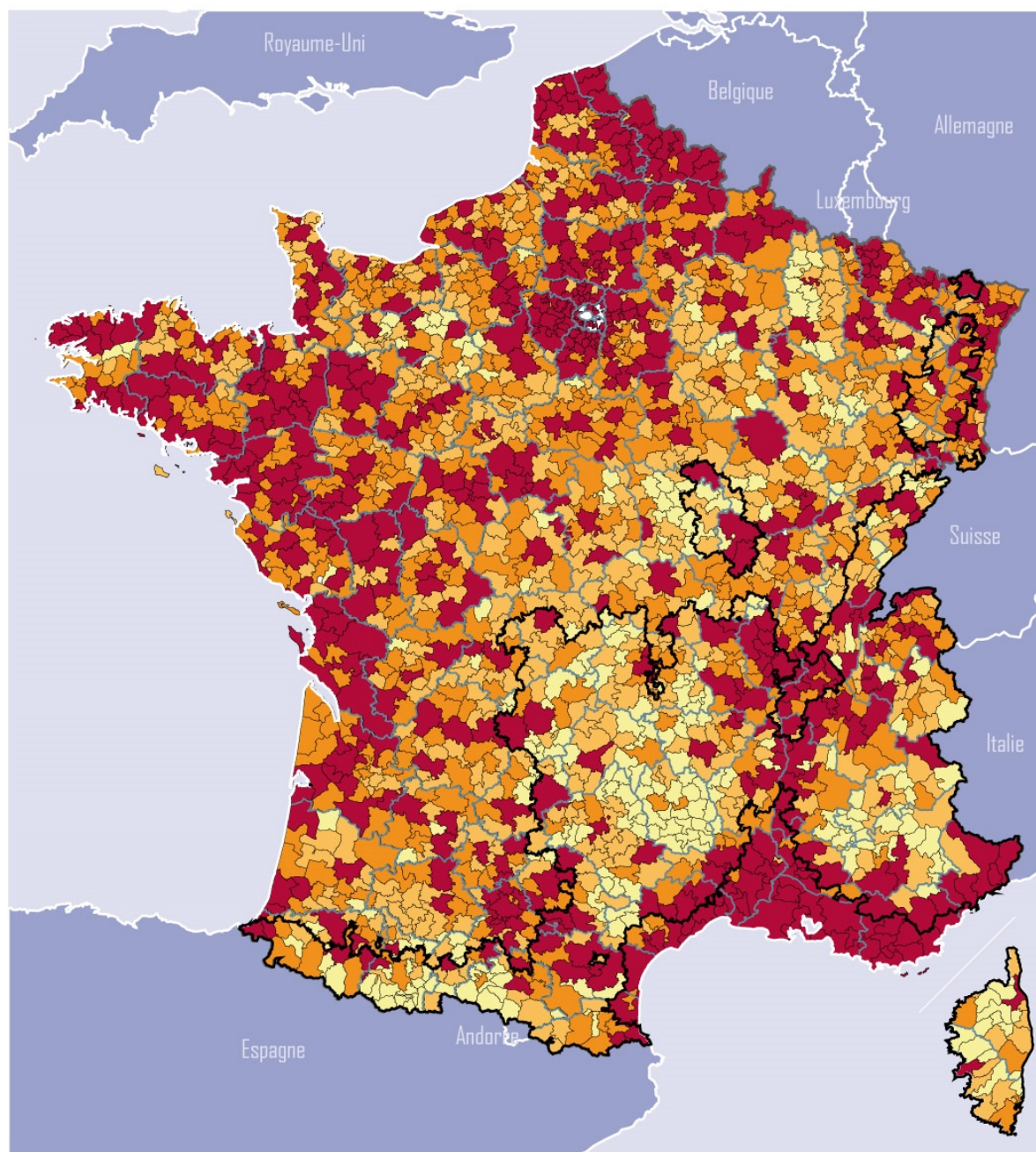


ANNEXE n° 4

**PERIMETRE DES SYNDICATS DE TYPE SIVU POUR LA COMPETENCE
GAZ ET ELECTRICITE**




ANNEXE n° 5
Population des EPCI à fiscalité propre
au 1er janvier 2014



Population :

-  Plus de 20 000 hab.
-  De 10 000 à 20 000 hab.
-  De 5 000 à 10 000 hab.
-  Moins de 5 000 hab.

Zones de montagne :

-  EPCI dont au moins l'une des communes membres est située en zone de montagne

Sources : Direction Générale des Collectivités Locales - Ministère de l'Intérieur,
Ministère de la Réforme de l'Etat, de la Décentralisation et de la Fonction Publique /
Insee (Population totale en vigueur en 2014 - millésimée 2011)
© IGN - 2013 / Tous droits réservés