

Décentralisons *autrement*

Plateforme pour une citoyenneté active dans les territoires

NB : La réalisation et la diffusion de ce document s'inscrivent dans une démarche d'éducation populaire et visent à mieux faire connaître auprès des citoyens les enjeux de la décentralisation. La diffusion de ce document est donc vivement encouragée, nous vous demandons simplement de faire référence à son auteur (Georges Gontcharoff et à La plateforme Décentralisons autrement).

NOTE N°140.

Analyse du projet de loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République (2^{ème} partie : les compétences des régions)

► Pouvoir réglementaire des régions (article 1)

L'article 1 du projet de loi est laconique sur ce point : « *Le pouvoir réglementaire de la région s'exerce dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues par la loi* ». Cela mérite une explication.

La portée du pouvoir réglementaire est double :

- le pouvoir réglementaire permet, dans un cadre très limité, aux collectivités territoriales, ici aux régions, d'adapter des lois nationales aux spécificités régionales. Le conseil régional publie alors un règlement qui est propre à son territoire ;
- le pouvoir réglementaire permet aux régions d'émettre des textes réglementaires inhérents à l'organisation et au fonctionnement de leurs services.

Le pouvoir réglementaire des régions découle de la Constitution qui dit : « *dans les conditions prévues par la loi, les collectivités territoriales disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ». Plusieurs avis rendus par le Conseil Constitutionnel ont précisé la portée de cette mesure et ont surtout cherché à limiter le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales. En effet, donner beaucoup de pouvoir réglementaire aux régions en particulier, viserait à les rapprocher du pouvoir régional des régimes fédéraux, ce qu'aucun jacobin ne peut admettre. Les limites fixées par le Conseil Constitutionnel sont donc étroites.

D'abord sur le premier point : « *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 non seulement fixé par la loi elle-même mais également par ses décrets d'application* ». Une loi doit donc prévoir explicitement que telle disposition pourra faire l'objet d'une adaptation locale, en quelque sorte **habiliter la région à réglementer**. « *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 des lois de droit commun, c'est-à-dire le Premier ministre, pour fixer ces modalités*. Or, jusqu'à présent très

peu de lois contiennent explicitement la possibilité pour les collectivités territoriales de réglementer.

Sur le second point : « *L'exercice du pouvoir réglementaire (interne) sans base législative expresse est possible mais est 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 et des compétences des autres collectivités* ».

En quoi le projet de loi fait évoluer cette position traditionnelle et pourquoi ? L'étude d'impact indique « les objectifs poursuivis ». « *Les régions constituent l'échelon le plus vaste des collectivités territoriales. Elles ont la vocation à être le niveau de planification des principales politiques publiques. Le SRADDD prescriptif prévu dans 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* ».

La modification apportée par le projet de loi consiste donc à inscrire le pouvoir réglementaire des régions dans la loi et donc dans le code.

Faut-il encore que les élus régionaux utilisent ce nouveau droit, alors qu'ils ne sont guère montrés jusqu'à présent empressés d'en user.

Les régions peuvent proposer à l'État des propositions d'évolution normative.

L'article 1 stipule enfin : « *Un conseil régional, ou, par délibération concordantes, plusieurs conseils régionaux, peuvent 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 des régions* ». Cette mesure est présentée par l'étude d'impact comme destinée « à favoriser le dialogue entre l'État et les régions ».

► **La région et le développement économique : le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) (article 2)**

Les articles 2 et 3 confèrent à la région le premier rôle dans le soutien économique. Le projet de loi écrit : « *La région est la collectivité locale responsable, sur son territoire, de la définition des orientations en matière de développement économique* ».

Le SRDEII définit les orientations en matière d'aide aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aide à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises. Il organise la complémentarité des actions menées, sur le territoire régional, par les collectivités territoriales et leurs groupements en matière d'aide aux entreprises. Il veille à ce que ces aides ne contribuent pas aux délocalisations d'activités économiques au sein de la région ou d'une région limitrophe.

Le schéma fait l'objet d'une concertation au sein de la Conférence Territoriale de l'Action Publique (Il s'agit d'une instance de concertation qui siège au niveau régional et qui rassemble les élus des différents niveaux locaux. Elle a été créée par la loi MAPAM du 27 janvier 2014) et des organismes consulaires. Il est adopté par le conseil régional dans l'année qui suit le

renouvellement général des conseils régionaux. Les orientations en matière d'aide aux entreprises, le soutien à l'internationalisation et d'aides à l'investissement immobilier, et à l'innovation des entreprises applicables sur le territoire d'une métropole, ou sur le territoire de la métropole de Lyon (qui est la seule à être une collectivité territoriale de plein exercice) sont adoptées conjointement par les instances délibérantes de la métropole concernée et de la région. À défaut d'accord, les orientations adoptées par la métropole concernée prennent en compte le schéma régional. Elles sont adressées à la région dans les six mois qui suivent l'adoption du schéma régional. Le SRDEII, y compris ses orientations applicables sur le territoire de la métropole est approuvé par arrêté du représentant de l'État.

Commentaire : Dans l'état actuel du droit, c'est le seul moyen de rendre le SRDEII prescriptif, c'est-à-dire opposable à tous. La région ne disposant pas d'un pouvoir prescriptif propre, c'est l'État, via le préfet, qui donne son label d'opposabilité au schéma. C'est le même mécanisme que pour les SCOT. On pourrait imaginer que la région dispose directement d'un pouvoir prescriptif, mais on violerait ainsi la Constitution qui interdit à une collectivité territoriale d'être tutrice d'une autre. Ou alors, il faudrait modifier la Constitution. Les jacobins veillent à ce que la France n'introduise dans sa législation aucune dose de fédéralisme.

La volonté de coordonner les acteurs locaux en matière de développement économique est une histoire ancienne. Au début, l'acte 1 de la décentralisation avait donné exactement les mêmes droits aux trois niveaux de collectivités territoriales. Mais un premier bilan, établi en 1986, avait souligné l'extrême confusion, le coût très élevé et l'efficacité en somme assez réduite de l'intervention publique généralisée et non coordonnée, alors qu'il semble que près de 15 000 agents des collectivités territoriales se consacrent au développement économique. C'est à partir de ce moment que des textes successifs ont cherché à établir la primauté de la région, sans jamais vraiment y parvenir, tout le monde continuant d'intervenir dans le désordre, tant la perte d'entreprises et d'emplois affole, à juste titre, les élus locaux, confrontés à la pression locale des syndicats de travailleurs et à celle de la population. Un des derniers avatars de ces efforts se trouve dans la loi du 13 août 2004 qui institue à titre expérimental et pour cinq ans un « Schéma Régional de Développement Économique » (SRDE), mais le fait que ce schéma n'était pas prescriptif le rendait plus indicatif qu'impératif et limitait les effets d'une telle législation. Au bout des cinq ans, nombre de régions ont décidé de conduire une nouvelle concertation locale et d'adopter de nouveaux documents pluriannuels, mais sans parvenir à une véritable cohérence avec les autres collectivités territoriales et leurs groupements. **Aujourd'hui, il s'agit donc d'aller plus loin pour être plus efficace, en donnant un caractère contraignant au schéma régional et en donnant plus nettement la compétence plénière aux régions.**

De nombreux rapports (Gallois, Raffarin-Krattinger, Queyranne...) ont plaidé dans ce sens et préparé le texte du présent projet de loi. Exemple dans le 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, telle que le développement économique, qui reposent sur une connaissance fine des entreprises et des territoires* ».

Suite du projet de loi :

« *Les actes des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière d'intervention économique sont compatibles avec ce schéma. Les actes des métropoles et de la métropole de Lyon*

sont compatibles avec les seules orientations du schéma applicables sur leur territoire ». L'étude d'impact insiste : « *Les départements, les communes et leurs groupements ne peuvent participer au financement des aides que dans le cadre d'une convention passée avec la région ou avec son accord* ».

L'exposé des motifs commente cet article : « *Le renforcement de la compétitivité de notre économie nécessite de s'appuyer sur les territoires comme acteurs majeurs au soutien au développement de nos entreprises* ». L'étude d'impact surenchérit : « *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* ». « *Ce pouvoir donné aux régions 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* ».

Commentaire : On remarquera tout au long du texte que les régions et les métropoles, bien que n'ayant pas le même statut juridique, sont mises sur le même plan.

« *Dans ce cadre, la région constitue l'échelon de référence notamment en vue de soutenir les petites et moyennes entreprises (PME) et les entreprises de taille intermédiaire (ETI) qui sont un facteur décisif de notre croissance économique. Elle a tout particulièrement vocation à accompagner la croissance de ces entreprises, à renforcer leur capacité à innover et à exporter. À ce titre, les régions anticiperont avec l'ensemble des organisations représentatives des entreprises et des salariés de tous les secteurs économiques, les mutations économiques de leur territoire. Les régions prennent en compte les orientations en matière de développement industriel et d'emploi définies au plan national et qui sont relayées territorialement par les services de l'État compétents* ».

« *Le présent article est applicable à partir du 1^{er} janvier 2016, c'est-à-dire après le prochain renouvellement des conseils régionaux dans le cadre des nouvelles régions.*

► **L'étendue des compétences de la région en matière économique (article 3)**

1°) Le régime général des aides.

« *Le conseil régional est compétent pour définir les régimes d'aides et pour décider de l'emploi des aides aux entreprises de la région. Il peut déléguer tout ou partie de l'octroi des aides aux collectivités territoriales et à leurs groupements... Ces aides revêtent la forme de prestations de services, de subventions, de bonification d'intérêt, de prêts et avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations. Il peut déléguer la gestion de ces avances à des établissements publics.*

Dans le cadre d'une convention passée avec la région, les autres collectivités territoriales et leurs groupements peuvent participer au financement des aides et régimes d'aides mis en place par la région.

Ces aides ont pour objet la création ou l'extension d'activités économiques.

2°) L'aide aux entreprises en difficulté

*Lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population l'exige, le conseil régional peut accorder **des aides à des entreprises en difficulté**. Les modalités de versement des aides et les mesures de redressement qui en sont la contrepartie font l'objet d'une convention entre la région et l'entreprise. Les autres collectivités territoriales et leurs groupements disposant de moyens*

adaptés à la conduite de ces actions peuvent participer au financement des aides dans le cadre d'une convention passée avec la région.

3°) L'aide à l'immobilier d'entreprise.

« Les communes, la métropole de Lyon et, lorsque la compétence leur a été transférée, les EPCI à fiscalité propre sont seuls compétents, dans le respect du SRDEII, pour attribuer des aides à l'investissement immobilier des entreprises, ainsi que des aides à la location de terrains ou d'immeubles. Ces aides prennent notamment la forme de rabais sur le prix de vente, de location ou de location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés, de prêts, d'avances remboursables ou de crédit-bail à des conditions plus favorables que les conditions du marché. .. Les régions peuvent intervenir en complément des collectivités territoriales et groupements visés plus haut ».

Commentaire : C'est la seule forme d'aide qui échappe à la supervision de la région. Elle fonde l'intervention des départements, des communes et des intercommunalités dans les zones d'activités de toute nature, dans les pouponnières d'entreprises, dans la restructuration de bâtiments industriels, etc...

4°) Aide aux organismes qui participent à la création d'entreprises.

« Les régions, les métropoles et la métropole de Lyon peuvent verser des subventions aux organismes ayant pour objet exclusif de participer à la création ou à la reprise d'entreprises et aux organismes financiers qui participent à la création d'entreprises. Les autres collectivités territoriales et leurs groupements peuvent également verser des subventions à ces organismes dans le cadre d'une convention passée avec la région et dans le respect du SRDEII ».

5°) Autres compétences régionales dans le domaines économique :

Le projet de loi modifie certains passages du code qui indiquent d'autres interventions de la région *« dans le respect des attributions des départements et des communes et, le cas échéant, en collaboration avec ces collectivités et l'État ».*

« La participation au capital des sociétés de capital-investissement, des sociétés de financement interrégionales ou propres à chaque région, existantes ou à créer ; ainsi que des sociétés d'économie mixte et des sociétés ayant pour objet l'accélération du transfert de technologies. Les autres collectivités territoriales et leurs groupements ne peuvent intervenir qu'en complément de la région et dans le cadre d'une convention signée avec celle-ci ».

« La région peut participer en capital dans les sociétés commerciales autres que celles mentionnées dans le paragraphe précédent dans la mesure où l'intervention régionale correspond aux orientations stratégiques définies par le SRDEII. Cette prise de participation ne peut avoir pour effet de porter la part détenue par une région ou plusieurs régions à plus de 33 %. Les modalités de cette compétence seront précisées par un décret en Conseil d'État ».

« La région soutient les pôles de compétitivité situés sur son territoire ».

L'exposé des motifs souligne que ces dispositions renforcent le rôle de la région, tout en permettant aux autres niveaux de collectivités d'intervenir avec l'accord de la région. Seule la région dispose d'un pouvoir d'initiative des aides à l'exception des aides à l'immobilier d'entreprise qui restent d'initiative départementale, communale ou intercommunale. Pour

toutes les autres formes d'aides, l'intervention des autres collectivités et groupements s'inscrit dans le cadre défini par la région. Elles peuvent ainsi compléter l'intervention régionale dans le cadre de conventions. La région peut aussi déléguer tout ou partie de l'octroi des aides aux collectivités territoriales ou à leurs groupements. On ne peut donc pas dire que les collectivités autres que la région sont interdites d'intervention dans le domaine économique, mais, plus que par le passé, elles sont placées dans l'obligation d'agir en conformité avec la stratégie régionale.

L'une des conséquences de l'attribution d'une compétence exclusive à la région et de supprimer les compétences directes du département : **un paragraphe abroge donc toutes les dispositions conférant une compétence aux départements en ces matières** (soutien aux entreprises en difficulté, participation aux sociétés de garantie...).

Commentaire : Tout au long de ce texte on verra ainsi l'amputation du département d'une partie de ses compétences. Est-ce une manière de préparer ainsi sa disparition en le vidant de sa substance ?

« Le présent article est applicable à partir du 1^{er} janvier 2016.

► **La région et le tourisme** (article 4).

L'étude d'impact souligne que la France est la première destination touristique mondiale avec 83 millions de visiteurs annuels. Le tourisme représente plus de 7 % du PIB français et contribue à atténuer le déficit gravissime de la balance commerciale. Il génère plus de 2 millions d'emplois directs et indirects. Mais, la même étude d'impact cherche à démontrer que l'on pourrait faire mieux, et surtout pour moins cher pour les budgets publics, si l'on mettait un peu d'ordre et de cohérence dans les structures publiques intervenant dans le domaine du tourisme.

Le tourisme est de fait un domaine de compétences partagées entre les différents niveaux de pouvoirs publics. La loi du 16 décembre 2010 a dû se rendre à cette évidence. Depuis elle, le tourisme fait partie, avec le sport et la culture, des trois compétences dites « partagées » entre les trois niveaux de collectivités territoriales. Le présent projet de loi l'admet aussi et classe « le tourisme » parmi les compétences pour lesquelles **la région devient chef de file**. Les modalités de l'action commune des collectivités territoriales pour les compétences partagées sont débattues au sein de la Conférence Territoriale de l'Action Publique.

Le projet de loi dit exactement : *« Les collectivités territoriales et leurs groupements lorsqu'ils sont compétents, sont associés à la mise en œuvre de la politique nationale du tourisme. La région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs groupements dans le domaine du tourisme ».*

Commentaire : La notion de chef de file a été précisée par la loi du 27 janvier 2014 (loi MAPAM) qui dit : *« La région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives : 1°) à l'aménagement et au développement durable du territoire ; 2°) à la préservation de la biodiversité ; 3°) au climat, à la qualité de l'air et à l'énergie ; 4°) au développement économique ; 5°) au soutien de l'innovation ; 6°) à l'internalisation des entreprises 7°)*

à l'inter-modalité et à la complémentarité des modes de transport ; 8°) au soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche ». Il faut donc y ajouter maintenant le tourisme.

Mais cela ne nous éclaire pas beaucoup sur les pouvoirs du chef de file. Cette formulation apparaît dans notre législation depuis la loi du 4 février 1995, qui cherchait déjà à aboutir « à une clarification dans l'exercice des compétences ». Des textes ultérieurs ont précisé que « **le rôle de la collectivité chef de file était un rôle d'animation et de coordination, mais en aucun cas de contrainte** » (groupe de travail du XI^{ème} plan). Il faut en effet respecter le principe constitutionnel par l'acte II de la décentralisation (Raffarin) de non tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre. Mais on ne dispose que de peu de textes relatifs aux moyens concrets de mettre œuvre le « chef de filat ». Quelles idées peut-on tirer de différents débats ?

L'exercice de la concertation, sous l'animation d'un chef de file, doit aboutir à définir « *un cadre conventionnel pour l'action coordonnée* ». Le chef de file, considéré comme « **la collectivité pilote** », doit assumer au moins la moitié du financement de l'action coordonnée. L'exercice du chef de filat ne peut se faire que si l'on commence par « *un diagnostic partagé* ». La loi doit clairement désigner les chefs de file, ce qu'elle a commencé à faire avec la loi du 27 janvier 2014, et ce qu'elle poursuit ici à propos du tourisme. Est-ce à l'État, normalisateur une fois de plus, à définir en détail les modes d'exercice du chef de filat, ou est-ce aux acteurs locaux à définir entre eux les modalités de leurs discussions et de leurs accords ? C'est un peu l'esprit de la Conférence Territoriale de l'Action Publique, mise en place par la loi du 27 janvier 2014 en même temps que la désignation de chefs de file.

Autrement dit, la loi ne fixe pas de solution uniforme, mais fait confiance aux élus pour qu'ils se dérouillent entre eux, et se coordonnent avec le sens des responsabilités. Est-ce un pari trop risqué ? Le problème de la répartition financière entre les partenaires associés sous la houlette du chef de file est important. Il existe des solutions juridiques qu'il n'est pas question de détailler ici, comme « les conventions de mandat », ou les « fonds de concours ». Dans ce domaine aussi, la collaboration entre collectivités ne peut en aucun cas se traduire par la contrainte d'une collectivité sur une autre. « *La collectivité chef de file exercerait une mission de coordination dans la programmation et l'exécution d'une compétence partagée. En aucun cas, la qualité de chef de file ne conférerait à la collectivité concernée un quelconque pouvoir de contrainte à l'égard des autres collectivités. Le partenariat se développerait autour des engagements que chaque collectivité aurait librement pris. La fonction de chef de file est donc une fonction d'animation et de coordination dans un cadre volontaire, tendant à faciliter une plus grande cohérence de l'action des collectivités territoriales* » (dans un rapport du Sénat de 1994).

Suite du projet de loi :

« *La région élabore « un schéma régional de développement touristique » qui fixe les objectifs stratégiques d'aménagement, de développement et de promotion touristiques. Le schéma précise les actions des collectivités, notamment en matière de promotion, d'investissement et d'aménagement touristique du territoire. Le schéma tient lieu de convention territoriale d'exercice concerté de la compétence en matière de tourisme. Il prévoit les modalités de financement et de mutualisation des services. Il peut prévoir la fusion d'organismes locaux de tourisme de la région, des départements, des communes et de leurs groupements. Le conseil régional peut créer un comité régional du tourisme qui prépare et met en pratique la politique touristique de la région. Plusieurs régions peuvent s'associer pour conduire leurs actions touristiques au sein d'un comité de tourisme commun. Plusieurs départements peuvent s'associer pour conduire leurs actions touristiques au sein d'un comité de tourisme commun* ».

Mais, en même temps, « 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 touristique. Un comité départemental prépare et met en œuvre la politique touristique du département »

Commentaire : Que signifie « prend en compte », quand le schéma régional n'est pas prescriptif ?

Mais en même temps : « 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 »

Commentaire : quelle est la portée juridique et concrète du terme : « en coordination » ?

L'étude d'impact conclut : « La législation actuelle, bien que préconisant largement les principes de coopération, d'association et de coordination entre les différents échelons de collectivités ne suffit pas à garantir une politique touristique française efficace et cohérente ».

Un rapport de la Cour des Comptes a souligné que le tourisme était, avec la formation professionnelle, l'une des compétences gérées avec le plus d'incohérence, de doublons et de gaspillage de l'argent public. Les chiffres un peu anciens (2009) montrent que les trois niveaux de collectivités territoriales consacrent 623 millions d'euros à la promotion du tourisme : 290 millions pour les communes, 193 millions pour les départements et 140 millions pour les régions. Les effectifs de personnels totalisent 14 650 agents : 12 000 dans les offices de tourisme, 2 000 dans les comités départementaux de tourisme et 650 dans les comités régionaux de tourisme. La Cour des Comptes estime qu'il existe là une source importante d'économie de l'argent public en restructurant et en coordonnant ce système. Elle pense que l'on peut en tirer au moins 100 millions d'économie. Ce chiffre est repris par l'étude d'impact du projet de loi. C'est d'ailleurs un des rares exemples chiffrés qu'elle donne pour démontrer que la réforme institutionnelle va engendrer les économies que l'État escompte.

Ces mesures de coordination, de mutualisation ou de fusion des services contenues dans le projet de loi suffiront-elles à mettre de l'ordre dans ce secteur et à engendrer des économies substantielles ?

« Le présent article est applicable à compter du 1^{er} janvier 2016 ».

► La région et la planification régionale de la gestion des déchets (article 5)

Une fois de plus l'étude d'impact décrit une situation complexe et confuse et présente le projet de loi comme destiné à clarifier et à simplifier.

La législation sur les déchets débute en 1975. D'emblée c'est le niveau départemental qui est choisi pour coordonner cette politique, qu'il s'agisse du préfet de département ou du conseil général, c'est-à-dire d'abord de la déconcentration, puis, à partir de l'acte II (2004) de la décentralisation. Cette intervention publique se diversifie et se complexifie de loi en loi, sous forme de schémas sectoriels. En 1992, chaque département possède un Plan

Départementale d'Élimination des Déchets Ménagers et Assimilé (PDEDMA). En 2010, à la suite de Grenelle II, chaque département est aussi couvert par un pan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets issus des chantiers du bâtiment et des travaux publics. En 2010 encore les PDEDMA se scindent en Plans de Prévention et de Gestion des Déchets Non Dangereux (PPGDND) et en Plans de Prévention et de Gestion des Déchets Dangereux (PPGDD). Aujourd'hui, coexistent trois plans 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. Il existe aussi un plan national de prévention des déchets.

Pourquoi réformer ?

L'étude d'impact nous donne la réponse : *« 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 de contentieux dans une matière à forts risques ». « La multiplication des plans gêne la lecture globale et alourdit l'action publique ».*

De plus, plusieurs rapports parlementaires récents tendant à montrer que l'échelle départementale n'est pas la bonne *« car elle ne permet pas une mutualisation suffisante ».* *« Le traitement des déchets doit obéir à un principe de proximité. Il est incohérent à la fois économiquement et écologiquement de faire parcourir de grandes distances aux camions pour atteindre les unités de traitement, alors qu'une autre se trouve 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 ou à construire. Le législateur prévoit d'ailleurs la possibilité d'établir des plans interdépartementaux. Cette possibilité n'a jamais été utilisée par une collectivité. Aussi la fusion au plan régional semble la seule solution à retenir ».*

Comment réformer ? Le projet de loi propose :

*« Chaque région est couverte par un **plan régional de prévention et de gestion des déchets**.*

Ce plan comprend : 1°) Un état des lieux de la prévention et de la gestion des déchets ; 2°) Une prospective à terme de six ans et de douze ans de l'évolution tendancielle des quantités de déchets à traiter ; 3°) Des objectifs en matière de prévention, de recyclage et de valorisation des déchets, déclinant les objectifs nationaux de manière adaptée aux particularités locales, ainsi que les priorités à retenir pour atteindre ces objectifs ; 4°) Une planification de la prévention et de la gestion des déchets à terme de six et de douze ans, comportant notamment la mention des installations qu'il apparaît nécessaire de créer ou de faire évoluer afin d'atteindre les objectifs fixés.

Certains flux de déchets dont la liste est fixée par décret font l'objet d'une planification spécifique dans le cadre du plan régional.

Le plan fixe, en fonction des objectifs, une limite aux capacités annuelles d'élimination des déchets non dangereux non inertes, qui ne peut être supérieure à une valeur établie par décret en Conseil d'État. Cette valeur peut varier selon les collectivités territoriales. Cette limite s'applique lors de la création de toute nouvelle installation d'élimination des déchets non dangereux non inertes, lors de l'extension de capacité d'une installation existante, ou lors d'une modification substantielle de la nature des déchets admis dans une telle installation.

Le plan prévoit, parmi les priorités qu'il retient, une ou plusieurs installations de stockage des déchets non dangereux et une ou plusieurs installations de stockage de déchets inertes en veillant à leur répartition sur la zone géographique couvert par le plan.

Le plan prévoit les mesures permettant d'assurer la gestion des déchets dans des circonstances exceptionnelles, notamment celles susceptibles de perturber la collecte et le traitement des déchets dans ces zones, afin de prendre en compte les bassins économiques et les bassins de vie.

Le plan est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité du président du conseil régional.

Le plan est établi en concertation avec les représentants des collectivités territoriales, de l'État, des organismes publics concernés, des organisations professionnelles concernées, des associations agréées de protection de l'environnement et des associations de défense des consommateurs agréées. Le projet de plan est soumis pour avis à la Conférence Territoriale de l'Action Publique, au représentant de l'État dans la région, aux commissions départementales compétentes en matière d'environnement, des risques sanitaires et technologiques des départements situés sur le territoire de la région et aux conseils régionaux et généraux limitrophes. Il est éventuellement modifié pour tenir compte de ces avis. Le projet de plan est alors soumis à l'enquête publique, puis approuvé par délibération du conseil régional et publié.

Commentaire : Approuvé par le conseil régional, le plan n'est donc pas prescriptif, c'est-à-dire ne s'impose pas aux autres collectivités territoriales et à leurs groupements. On verra ci-dessous que le projet de loi propose aussi un schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, document globalisateur qui doit intégrer des schémas sectoriels et donc le plan concernant les déchets. Comme ce schéma est prescriptif, les décisions concernant les déchets deviennent par son effet prescriptives elles aussi.

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 présente loi. Les plans antérieurs sont applicables jusqu'à la publication du nouveau plan.

Le projet de loi offre donc l'avantage d'unifier et de simplifier les procédures. Accessoirement, le nouveau plan manifeste la supériorité de la région sur le département. Bien entendu : « **Des économies dues à une rationalisation de l'action publique et à la suppression des doublons sont attendues** ». Au passage l'étude d'impact fait remarquer que l'unification et la simplification des procédures fera aussi faire des économies dans les services de l'État pour ce qui concerne le contrôle de légalité, dans une matière où les contentieux sont très nombreux.

► **Le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) (article 6)**

Une fois de plus, l'étude d'impact illustre **la pluralité de documents planificateurs** et donc la complexité d'un système qu'il s'agit de clarifier et de simplifier.

En l'état actuel un très grand nombre de schémas régionaux s'empilent.

Le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SRADT) date de 1983. Il « *fixe les orientations fondamentales, à moyen terme, du développement durable du territoire régional* ». Dépourvu de tout caractère contraignant, le SRADT constitue seulement un document indicatif.

Le Schéma Régional des Infrastructures de Transport (SRIT) veut « rendre plus efficace l'utilisation des réseaux et équipements existant, favoriser la complémentarité entre les modes de transports et entre les opérateurs ». Ce schéma n'a également qu'une valeur indicative.

Le Schéma Régional de l'Intermodalité (SRI) est prévu par la loi MAPAM du 27 janvier 2014. Il « assure la cohérence des services de transports publics et de mobilité offerts aux usagers sur le territoire régional ». Il a pour objectif « une complémentarité des services et des réseaux, dans le respect des compétences de chacune des autorités organisatrices de transport du territoire ». 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 différents modes de transports et la distribution des billets correspondants. ». Les Plans de Déplacements Urbains (PDU) sont compatibles avec le SRI.

Le Schéma Régional de Cohérence Écologique (SRCE) est élaboré conjointement par la région et l'État. Un comité régional « trame verte et bleue » est créé dans chaque région. Le projet de SRCE est soumis à une très large concertation avec les collectivités, les intercommunalités et les parcs. Il est approuvé par arrêté du préfet donc prescriptif. « 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) est également élaboré conjointement par la région et l'État qui s'appuient sur un comité de pilotage et un comité technique larges. Il « définit les objectifs stratégiques et opérationnels de la collectivité afin de lutter efficacement contre le réchauffement climatique et de s'y adapter ». Ce schéma n'a pas de caractère prescriptif.

La charte du Parc Naturel Régional (PNR) est élaborée par la région en concertation avec l'ensemble des collectivités territoriales concernées et beaucoup d'autres partenaires. Elle est mise à enquête publique, approuvée par toutes les collectivités territoriales concernées et adoptée par décret. Elle a donc un caractère prescriptif. « Les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec la charte du PNR ».

Bien que de nature différente, on peut y ajouter d'autres documents ayant des incidences sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme.

Le schéma interrégional de massif provient de l'acte I de la décentralisation (loi du 9 janvier 1985, loi pour le développement et la protection de la montagne). Il « constitue un document d'orientation stratégique spécifique du massif » Il est élaboré par un comité de massif très partenarial, c'est-à-dire rassemblant toutes les forces vives du massif. Le schéma est approuvé par les régions, après avis des départements. Il n'est donc pas prescriptif.

Le schéma interrégional du littoral a la même origine, l'acte I de la décentralisation et la loi du 3 janvier 1986, relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral. Il « incite les conseils régionaux de régions littorales voisines à coordonner leurs politiques ». « Il veille à la cohérence des projets d'équipement et des actions ayant une incidence sur l'aménagement et la protection du littoral » Il est élaboré par les conseils régionaux. Il n'est pas prescriptif. Dans la réalité cette disposition n'a pratiquement pas été mise en œuvre : la

pression spéculative sur le littoral est certainement trop forte et les élus locaux généralement trop laxistes.

Le plan climat-air-énergie est élaboré par la région si elle ne l'a pas intégré au SDCAE dont nous avons parlé plus haut. 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. Son but ? *« maîtriser la consommation d'énergie, augmenter la production énergétique de sources renouvelables, réduire les émissions de gaz à effet de serre »*. Il doit être pris en compte par les SCOT et le PLU, mais n'a pas d'effet prescriptif.

Le plan régional ou interrégional de prévention et de gestion des déchets a été évoqué dans le chapitre précédent. Ce document vise essentiellement *« à prévenir et à réduire la production et la nocivité des déchets, notamment en agissant sur la production, la fabrication et la distribution des substances et des produits et en facilitant le réemploi, en diminuant les incidences globales de l'utilisation des ressources, en améliorant l'efficacité de leur utilisation »*. Il n'a pas de valeur prescriptive.

Le plan régional des carrières 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*. Il *« évalue les incidences globales de l'utilisation des ressources disponibles »*. Les documents d'urbanisme doivent prendre en compte ce schéma.

Un document national s'impose aussi aux régions. C'est le Schéma de mise en valeur de la mer (SMVM). Il *« définit les conditions de compatibilité des usages sur une portion de mer »*. Il *« précise et organise la vocation des espaces concernés, arbitre les conflits d'usage et propose des mesures pour y remédier. Il faut rappeler que « L'État est propriétaire et gestionnaire du domaine public maritime et peut imposer des prescriptions (par exemple sur les « paillotes littorales !). Son adoption par un décret en Conseil d'État assure son caractère prescriptif.*

Deux régions font exception au régime général et possèdent déjà des documents synthétiques prescriptifs, car approuvés par décret. La région Ile-de-France possède un Schéma Directeur de la Région Ile-de-France (SDRIF) et la région Corse possède un Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse (PADDUC). L'Outre-Mer est aussi dotée de documents spécifiques.

L'étude d'impact conclut : *« L'action de planification au niveau de la région en matière d'aménagement du territoire est protéiforme. Divers documents, avant tout sectoriels, 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 »*.

Cette situation est connue et dénoncée depuis longtemps. Pour y remédier, la loi du 7 janvier 1983 a créé le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT) dont nous avons déjà parlé. Son absence de caractère contraignant affecte toutefois sensiblement sa portée et son développement. L'étude d'impact précise : *« Son absence d'opposabilité aux documents d'urbanisme l'empêche 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 le SRADT et les contrats de plan État/région. ». « Son absence de caractère prescriptif constitue l'une des insuffisances majeures du dispositif ».

On explique ainsi son succès relatif. Depuis trente et un ans, sur les 20 régions susceptibles de s'en doter (mis à part l'Ile-de-France et la Corse), 12 seulement ont finalisé ce document, 5 procèdent à son élaboration sans échéance annoncée, 3 n'ont même pas entamé le processus d'élaboration. Par conséquent *« plusieurs régions se passent ainsi à l'heure actuelle de ce schéma pour engager leurs contrats de plan, alors que le SRADT devrait constituer le socle de ces contrats, un cadre de référence à long terme de l'ensemble des politiques contractualisées ».*

Face à cette situation quels sont les objectifs que se fixe le projet de loi ?

L'étude d'impact en identifie trois :

- *« consacrer la région comme échelon pertinent pour assurer la synergie des politiques publiques d'aménagement du territoire ;*
- *faire du SRADT le support évolutif de l'unification des documents de planification ayant trait à l'aménagement du territoire ;*
- *renforcer la valeur prescriptive du SRADT pour assurer la cohérence de l'action publique locale.*

Le texte justifie longuement le choix de la région. *« 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 sur 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 ». « La question de la portée prescriptive des documents est de plus en plus prégnante au regard de l'inflation des documents sectoriels ». « Le SRADT ne peut constituer un document efficace de pilotage des différentes politiques sectorielles qui 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 ».

Comment le projet de loi réalise-t-il cet objectif ?

Il s'appuie sur un nouveau schéma, le *« Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SRADDT) qui est élaboré dans chaque région. (à l'exception de l'Ile-de-France et de l'Outre-Mer). Le SDRIF et le PACCUC peuvent être considérés comme ayant servi de modèle à cette évolution.*

Le projet propose : *« Ce schéma fixe 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. Il peut également fixer ces orientations et objectifs dans d'autres domaines contribuant à l'aménagement du territoire, lorsque la loi attribue à la région des compétences exclusives de planification, de programmation ou d'orientation ».*

Le SRADDT est donc un document de planification majeur qui, selon l'exposé des motifs, participe à l'objectif de promotion de l'égalité des territoires.

Le schéma offre l'avantage d'unifier des politiques sectorielles dans la mesure où il se substitue aux documents sectoriels antérieurs (par exemple, comme nous venons de le voir, au schéma de prévention et de gestion des déchets, mais aussi à beaucoup d'autres que nous avons énumérés au début de ce chapitre).

« Ce document précise les principales modalités de mise en œuvre des orientations et les indicateurs permettant d'apprécier la réalisation des objectifs. Une carte synthétique illustre cette stratégie régionale d'aménagement »

Bien entendu, le SRADDT 1°) respecte les règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire ; 2°) est compatible avec les opérations d'intérêt national, les objectifs de quantité et de qualité des eaux définis nationalement, les objectifs et orientations fondamentales des plans de gestion des risques d'inondation et d'autres documents suprarégionaux de ce type 3°) prend en compte les projets de localisation des grands équipements, infrastructures et activités économiques importantes, les chartes des parcs naturels régionaux... Inversement, *« les chartes des parcs naturels régionaux, les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) ou en l'absence de SCOT les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), les cartes intercommunales, les Plans de Déplacement Urbain (PDU), les plans territoriaux climat-énergie 1°) prennent en compte les orientations et objectifs du SRADDT ; 2°) sont compatibles avec es règles générales opposables de ce schéma. Lorsque ces documents sont antérieurs à l'approbation du SRADDT ils prennent en compte les orientations et les objectifs dans un délai de trois mois après l'approbation du SRADDT. Pour cela, comme nous le verrons plus loin, il faut que le SRADDT soit prescriptif.*

*« L'élaboration du SRADDT est prescrite par délibération du conseil régional. Sont associées à l'élaboration du projet de schéma : le représentant de l'État dans la région, les conseils généraux des départements intéressés, les établissements publics et syndicats selon la même liste que pour les SCOT, le Conseil Économique Social et Environnemental de Région ainsi que les chambres consulaires ; le conseil régional peut décider d'autres consultations. Le projet de schéma est soumis pour avis : au représentant de l'État dans la région, aux instances délibératives des collectivités, établissements et organismes cités ci-dessus, à l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement, à la Conférence Territoriale de l'Action Publique (CTAP). Le projet de schéma est soumis à l'enquête publique. Après l'enquête publique, le schéma, éventuellement modifié pour tenir compte des avis recueillis, des observations du public et des conclusions de la commission d'enquête est adopté par délibération du conseil régional. **Le SRADDT est approuvé par arrêté du représentant de l'État dans la région.***

Commentaire : C'est de cette manière que le schéma devient prescriptif, c'est-à-dire opposable aux documents de planification des autres collectivités locales. Ce n'est pas la région qui ne dispose pas de ce pouvoir, mais le préfet qui lui donne ce caractère impératif. Cette remarque est semblable à celle que nous avons faite à propos du SRDEII. Par ailleurs remarquons qu'il s'agit d'une concertation particulièrement importante.. Dans la pratique, le projet de loi organise de que l'on appelle en droit « un rapport de prise en compte », c'est-à-dire un document prouvant que les « documents de nature juridique inférieure au schéma » ont bien pris en compte les objectifs et les orientations du schéma, tout en conservant une certaine adaptabilité à la norme régionale, et même une adaptabilité plus ou moins grande selon les secteurs concernés. Il s'agit toujours de concilier l'inconciliable : la nécessité de la

prescription pour rendre l'action publique cohérente, le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales et l'autre principe constitutionnel de la non tutelle d'une collectivité sur une autre. Le système mis en place est assez complexe, mais il veut assurer l'opposabilité du schéma tout en assurant son adaptabilité et sa lisibilité sur les documents « de nature inférieure ». Autrement dit, on espère « un rapport souple ». Une phrase de l'étude d'impact est significative : « *Le SRADDT est 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* ». Autrement dit, le projet de loi organise le développement d'un furieux contentieux !

Suite du projet de loi :

« Le SRADDT peut être modifié sur proposition du président du conseil régional lorsque les changements envisagés n'ont pas pour effet de porter atteinte à son économie générale ». Les modifications suivent le même cheminement que ceux qui sont mentionnés plus haut. « Si le schéma fait obstacle à la réalisation d'une action ou d'une opération d'aménagement, d'une opération présentant un caractère d'utilité publique, d'un projet d'intérêt général ou d'une opération d'intérêt national, il peut être adapté selon des procédures prévues par le code de l'urbanisme. Le SRADTT peut être révisé dans les mêmes conditions.

Commentaire : On est toujours placé devant la même difficulté qu'il s'agisse d'un document local d'urbanisme ou du SRADTT. Si le document ne peut pas être facilement modifié, il introduit une rigidité incompatible avec l'évolution imprévisible des situations ou des projets. S'il peut être facilement modifié, ce qui est le cas, on ouvre la porte à tous les laxismes et à toutes les pressions extérieures. La conduite à vue d'un tel document présente de toute évidence des dangers qui appellent la vigilance citoyenne.

« Six mois avant l'expiration du délai de six ans à compter de la date d'approbation du SRADTT, un bilan de sa mise en œuvre est présenté au conseil régional. Celui-ci délibère et peut décider le maintien en vigueur du schéma, sa modification, sa révision partielle ou totale ou son abrogation.

Un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application de toutes ces dispositions

L'article 7 prévoit plusieurs dispositions transitoires assurant le passage juridiquement sécurisé du système actuel au système nouveau.

Dans la droite ligne de la philosophie qui imprègne tout le projet, l'étude d'impact indique que l'intégration des schémas sectoriels dans un seul schéma permettra des économies de fonctionnement importantes (« *mutualisation des effectifs concernés, mutualisation des marchés publics et de l'ingénierie publique et privée sollicitée* »).

► **La région et les transports** (article 8)

Comme pour tous les chapitres, l'étude d'impact commence par un diagnostic de l'existant. La principale constatation est que l'État, la région et le département se partagent actuellement cette responsabilité et que « *chacune des collectivités est susceptible d'interférer avec une autre* ». Conclusion : « *Les interventions conjointes des différents niveaux de collectivités peuvent entraîner des difficultés, notamment en termes d'inter-modalité entre les différents réseaux et*

notamment entre les zones urbaines et rurales, lorsque celles-ci interviennent sans recherche d'une gestion commune ».

Un premier facteur de progrès a été introduit par la loi du 27 janvier 2014 (MAPAM) en confiant à la région le rôle de chef de file de l'inter-modalité et de la complémentarité entre les différents types de transports et en prévoyant un schéma régional de l'inter-modalité.

Il s'agit maintenant d'aller plus loin.

Le projet de loi renforce le rôle de la région en matière de transports. Il commence par supprimer la mention du département dans un certain nombre d'articles du code des transports, pour unifier au niveau de la région la responsabilité des transports urbains non routiers (à partir du 1^{er} janvier 2017). L'étude d'impact affirme : *« 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.*

*« Les services non urbains, réguliers ou à la demande sont organisés par la région. Ils sont assurés par la région ou par des entreprises publiques ou privées qui ont passé avec la région une convention à durée déterminée. La région peut déléguer l'organisation de ces services à des collectivités territoriales ou à des EPCI à fiscalité propre. Ces services sont inscrits au **plan régional** établi et tenu à jour par la région, après avis de la CTAP et des régions limitrophes intéressées. Le plan régional est mis en consultation « par voie électronique ».*

L'étude d'impact souligne que *« 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 ».*

Cet article prévoit donc aussi **le transfert du département à la région de l'organisation et du fonctionnement des transports scolaires à compter du 1^{er} septembre 2017.** *« La région consulte à leur sujet les conseils départementaux de l'éducation nationale intéressés. »* 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 ont la possibilité de déléguer tout ou partie de cette compétence, par convention, au département, ainsi qu'aux communes, EPCI, syndicats mixtes, établissements d'enseignement, associations de parents d'élèves et associations familiales.

Rappelons que chaque jour quatre millions d'enfants empruntent les transports scolaires dont la moitié d'entre eux en zone rurale. Les niveaux de prise en charge des élèves sont actuellement très variables selon les départements. Quelques-uns pratiquent même la gratuité. Là aussi, la région devrait agir dans le sens d'une harmonisation (par le haut ou par le bas ?)

► **La région et la voirie** (article 9).

C'est la loi du 13 août 2004, prise dans le cadre de l'acte II de la décentralisation, qui règle actuellement le système de la voirie. L'État reste l'opérateur et le gestionnaire d'un réseau national *« lorsque cette fonction permet d'assurer des missions qui ne peuvent être réalisées*

par les collectivités territoriales » : 7 500 km d'autoroutes concédés, 30 500 km d'autoroutes non concédées et ce qui reste de routes nationales, « assurant la circulation de grand transit, les déplacements entre les métropoles régionales et la desserte des équipements d'importance nationale, voire européenne ». La loi du 13 août 2004 « a décidé de confier aux départements la gestion des toutes les routes ne correspondant pas aux critères de définition du domaine public routier national ».

À ce jour, en additionnant les transferts déjà effectués en 1972, ceux de 1982 et ceux de 2004, la voirie départementale représente 381 500 km de voirie (outre-mer incluse)!

En 2012, la Cour des Comptes a étudié les conséquences du transfert de 2004. Elle a conclu que « *la décentralisation routière n'a engendré des économies ni pour l'État, ni pour les départements* » et qu'il y avait « *un déficit de réflexion stratégique novatrice dans la politique routière menée par la majorité des départements* ». « *Dans leur grande majorité les départements ont privilégié l'entretien et la mise à niveau du réseau transféré, plutôt que la création d'itinéraires nouveaux* ». L'étude d'impact en conclut « *qu'il faut réfléchir à une nouvelle évolution en matière de voirie locale* ». « *Particulièrement, le 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* ».

En conséquence, le projet de loi se propose de confier à la région la gestion de la voirie relevant des départements.

L'exposé des motifs explicite la motivation : « *En confiant à la région la compétence de la gestion de la voirie, hors routes nationales et communales, le rôle structurant de cette collectivité territoriale en matière d'aménagement du territoire se trouve renforcé. Celle-ci se trouvera en effet dotée d'un levier majeur pour renforcer l'attractivité du territoire et favoriser son développement économique et social. Par ailleurs, ce transfert s'inscrit dans la logique de complémentarité entre les compétences exercées par la région en matière de transport et qui sont encore renforcées. **La région disposera ainsi de tous les leviers pour mener une politique coordonnée en matière de déplacements régionaux*** ». L'étude d'impact explique pourquoi, en dépouillant les départements, on a privilégié une certaine recentralisation vers la région, plutôt qu'une certaine décentralisation vers les intercommunalités « *qui aurait eu pour effet de conduire à une parcellisation et à un émiettement de la compétence... et à un manque de coordination stratégique* ».

Déjà la région dispose de plusieurs schémas pour réguler et anticiper cette question : le Schéma Régional des Infrastructures de Transports (SRIT) et le Schéma Régional de l'Intermodalité (SRIM) dont nous avons parlé précédemment. Mais, paradoxalement, jusqu'à présent la région ne dispose pas de domaine routier propre, anomalie à laquelle le projet de loi se promet de mettre fin. L'étude d'impact affirme : « *Compte tenu du lien fort qui existe entre la mission d'organisation des transports confiée à la région (voir le chapitre précédent) et celle de développement et de gestion 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* ». « *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* ».

« *Le transfert des routes départementales aux régions s'accompagne du transfert des moyens permettant leur gestion* ».

« Plusieurs codes sont modifiés en conséquence du retrait de cette compétence au département et de son attribution concomitante à la région. Ces modifications ont notamment pour objet d'attribuer des pouvoirs de police spéciale au président du conseil régional, en matière de circulation sur le domaine public routier régional, d'inscrire les dépenses d'entretien et construction de la voirie régionale parmi la liste des dépenses obligatoires, d'ouvrir la possibilité pour la région de percevoir les recettes tirées du produit du droit de péage des bacs, passages d'eau et ouvrages d'art sur les routes et chemins à la charge de la région et d'en fixer les tarifs, ou encore de permettre au conseil régional de déléguer la gestion de sa voirie aux communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles ».

« La métropole de Lyon reçoit les mêmes compétences que la région, en propre. Les autres métropoles recevront, au 1^{er} janvier 2017, le transfert de la voirie départementale, comme les régions ».

De longs développements concernent les pouvoirs de police du président du conseil régional à propos de la voirie régionale et les relations de ce pouvoir avec celui du représentant de l'État dans la région.

L'article prévoit aussi des mesures de transition.

Comme pour chaque chapitre l'étude d'impact fait état des économies escomptées par la réforme. Elles semblent faibles et fragiles compte tenu de ce qui s'est passé lors des transferts précédents. L'étude parle particulièrement des *« investissements plus ciblés »* et *« 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) »*. On est loin de l'époque où les Directions Départementales de l'Équipement (DDE) déconcentraient ses moyens sur des « subdivisions » pour être au plus proche du terrain !

► La région et les aérodromes (article 10)

C'est encore la loi du 13 août 2004 (acte II de la décentralisation) qui a commencé à changer la donne en décentralisant une partie des 150 aérodromes jusque là placés sous la seule responsabilité de l'État. Ont été maintenus à l'État *« les aérodromes civils d'intérêt national ou international »* et, bien entendu les aérodromes militaires. Dans le champ du civil, l'État a conversé, en 2004, 12 aérodromes métropolitains (et le futur aérodrome de Notre-Dame-des Landes !) et tous les aérodromes de l'outre-mer, au nombre de 9.

L'étude d'impact estime qu'il faut maintenant aller plus loin. Chiffres en mains il précise que des aérodromes décentralisés en 2004, comme Beauvais ou Lille ont un trafic bien supérieur à celui d'aérodromes qui n'ont pas été décentralisés, comme Montpellier ou Strasbourg. Des aérodromes qui sont restés à l'État connaissant un faible trafic international. Elle conclut : *« Ainsi, certains aéroports d'État revêtent-ils une vocation davantage à caractère régional ou local ; la décentralisation pourrait leur être étendue »*. *« L'État garderait in fine la compétences 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 et stratégique, ainsi que ceux, essentiels, dans les départements d'outre-mer et la Corse, pour assurer la continuité territoriale »*.

Le projet reconnaît donc que tous ces aérodromes *« ne sont pas ou ne sont plus nécessaires à l'exercice des missions de l'État »*. Il s'agit d'organiser, **au cas par cas**, *« le transfert de ces aérodromes vers une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales qui*

en a fait la demande ». L'avantage de procéder au cas par cas est de mettre en place un système évolutif : « *Ultérieurement, un aérodrome pourra être transféré à tout moment, dès lors qu'il perd son caractère d'intérêt national* ». Il suffira d'un décret. Notons bien qu'il ne s'agit pas d'un transfert imposé, mais qu'il se fait sur la base du volontariat de la collectivité bénéficiaire. Une procédure d'arbitrage est prévue pour les cas où plusieurs collectivités se porteraient simultanément volontaires pour gérer un même aérodrome.

Sont naturellement exclus les aérodromes utilisés pour les besoins de la défense nationale, même si certains de ceux-ci ont totalement perdu leur utilité. Cependant la loi prévoit la procédure selon laquelle un aérodrome cesse d'être militaire (Dijon, par exemple) !

Dans le périmètre des aéroports sont naturellement exclus les transferts des bâtiments et installations correspondant à la sécurité de la circulation aérienne, à la météorologie et à la sécurité civile, autant de missions qui restent régaliennes. Une convention entre l'État et la collectivité règle cette question de partage...

L'étude d'impact ajoute : « *Ce projet de loi devrait permettre de décentraliser un nombre limité d'aéroports, mais devrait permettre de donner une cohérence d'ensemble aux aéroports restant à la compétence de l'État* ».

Des décrets en Conseil d'État seront nécessaires pour l'application de ce chapitre.

► **La région et les ports maritimes et intérieurs** (article 11)

C'est toujours la loi du 13 août 2004 (acte II de la décentralisation) qui régit actuellement ce secteur. Son application s'est achevée en 2007. L'État reste compétent pour les ports maritimes et fluviaux dit « autonomes ». La métropole comprend sept grands ports maritimes, concentrant 80 % du trafic de marchandises. L'Outre-Mer comprend quatre grands ports maritimes. Paris et Strasbourg sont des ports autonomes fluviaux. Mais plus de 500 ports dits « non autonomes » ont été décentralisés, entre trois niveaux de collectivités territoriales.

Les régions ont compétence pour créer, aménager et exploiter les **ports maritimes de commerce** et accessoirement certains ports de pêche.

Les départements ont compétence pour créer aménager et exploiter les **ports maritimes de pêche** et accessoirement certains ports maritimes de commerce.

Les communes et leurs groupements ont compétence pour créer, aménager et exploiter les **ports de plaisance**, et accessoirement des ports de commerce et des ports de pêche.

De plus des transferts peuvent se faire dans tous les sens : le département peut transférer des ports qui lui sont attribués à la région, la région au département, le département aux communes, les communes au département... Les métropoles bénéficieront de transferts obligatoires. On voit comme les choses sont simples ! De plus, les communes et leurs groupements gèrent souvent leurs ports par le truchement d'un syndicat mixte spécialisé, associant parfois les chambres de commerce. Pour couronner le tout un port peut être à la fois de commerce, de pêche et de plaisance, une partie étant gérée par le département et une autre par la commune, le groupement de communes ou un syndicat mixte.

Le projet de loi peut-il mettre de l'ordre dans cet embrouillamini ?

Il choisit de clarifier en ne retenant que deux niveaux de compétences pour la gestion des ports : la région et la commune. Le projet met en place une procédure de transfert de la propriété, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion des ports relevant des départements aux autres collectivités territoriales. Il s'agit donc encore d'une disposition qui allège les compétences départementales. L'exposé de motifs annonce : « *Face aux enjeux de compétitivité économique et au défi foncier d'aménagement de ces ports il apparaît donc nécessaire de regrouper la gestion des ports décentralisés autour de la région et du bloc communal* », c'est-à-dire en fait d'exclure, une fois de plus, le département. L'article organise explicitement cette exclusion. Il indique aussi de manière très détaillée, la procédure du transfert du département à une autre collectivité. Les communes littorales sont très touchées par ces dispositions pour ce qui concerne les ports de plaisance.

Cette restructuration ne règle naturellement pas tous les problèmes. Si la plaisance connaît une expansion constante, le secteur du transport maritime est en crise, voire sinistré, en France qui est passée, en ce qui concerne la flotte de commerce, de la quatrième place mondiale, en 1980 à la trentième place, en 2011. Les régions pourront mieux gérer les installations. Elles ne régleront pas les problèmes économiques nationaux. Il est un peu excessif de dire, comme le fait l'étude d'impact, que cette réforme va permettre de faire face aux enjeux internationaux de compétitivité économique. Tout au mieux, les régions pourront-elle optimiser la gestion des ports qui leur sont confiés.

Il n'est pas du tout sûr que cette réorganisation entraîne des économies budgétaires.

► **La région et le transfert des collèges et autres compétences scolaires** (article 12).

Cette fois ce sont les lois de l'acte I de la décentralisation (1982-1985) qui sont responsables de la situation présente. Elles organisent la distribution de la responsabilité des bâtiments scolaires que l'on connaît : à l'État, les universités, à la région, les lycées aux départements, les collèges, les communes et leurs groupements gardant les écoles élémentaires (primaires) et préélémentaires (maternelles). Attention il ne s'agit que des bâtiments, c'est-à-dire des contenants. Les contenus, c'est-à-dire, les programmes, les méthodes pédagogiques, la délivrance des diplômes, la nomination et la gestion de tous les personnels enseignants et de surveillance, relèvent uniquement de l'État. La loi du 13 août 2004 (acte II de la décentralisation) a d'une part transféré aux collectivités territoriales la propriété pleine et entière des établissements et a, d'autre part, transféré les personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) chargés de l'accueil, de l'hébergement, de la restauration, de l'entretien général et technique, mais pas les agents de surveillance.

Il s'agit d'un transfert immense. En 2013, on recense 7 051 collèges publics et ou privés sous contrat et 3 300 000 collégiens, 39 823 équivalents temps plein pour les emplois titulaires de personnels techniciens, ouvriers et de service affectés dans les collèges.

Dès le début, ce transfert a fait l'objet d'une grande polémique entre les élus locaux et l'État à propos du « transfert de charges ». C'est probablement le secteur dans lequel l'État a le moins joué le jeu de l'honnêteté, en dépit de la création de dotations spécifiques (par exemple, pour les départements, la Dotation départementale d'équipement des collèges) qui n'ont jamais couvert les retards de travaux d'entretien et de grosses réparations que l'État, très

mauvais propriétaire, n'avaient jamais réalisé. Les budgets régionaux et départementaux ont dû absorber les réfections de toitures, les changements de chaudières, les peintures, les autres gros chantiers, sans parler de la construction de nouveaux collèges pour répondre, en certaines zones, à la poussée démographique, et de l'entretien courant et des petites réparations que l'État négligeait aussi. La responsabilité des bâtiments scolaires est l'une des causes de l'inflation des budgets départementaux et régionaux et la plainte des élus a été continue. Mais tous les spécialistes, toutes les associations de parents d'élèves reconnaissent que les collèges et les lycées sont beaucoup plus accueillants et bien entretenus que lorsque c'était l'État qui s'en occupait. De ce point de vue, on peut considérer que la décentralisation a été parfaitement réussie.

Dès 1982, on a discuté pour savoir s'il ne fallait pas confier les collèges et les lycées à une seule autorité, d'autant plus que la gestion des « cités scolaires » comprenant à la fois un collège et un lycée est assez complexe. Les deux au département, ou les deux à la région ? Finalement on a tranché en séparant la responsabilité entre les deux niveaux, pour le premier et pour le second cycle de l'enseignement secondaire.. Le débat a repris aujourd'hui.

Plusieurs rapports parlementaires et, après eux, l'étude d'impact, s'interrogent : « *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 fait valoir en particulier le fait que la gestion des TOS « *a été dispersée entre plusieurs collectivités d'un même ressort géographique* ». « *La gestion du patrimoine immobilier aurait pu être unifié au sein de l'un ou l'autre échelon de collectivités attributaires* ». « *Il serait plus rationnel et simple d'avoir trois niveaux et non quatre ; une pour le primaire, une pour le secondaire et une pour le supérieur* ».

L'étude d'impact conclut cette partie : « *Le gouvernement qui poursuit l'objectif de rationalisation de l'action publique locale, propose de confier la gestion et la propriété des collèges publics (ils sont 5 274) aux régions. Les régions disposeront ainsi de tous les leviers nécessaires pour assurer de manière cohérente la gestion des collèges et des lycées* ». De plus, le rapport Warsmann (2013) souligne les inconvénients pour l'orientation des élèves de la rupture gestionnaire entre le premier et le second cycle du secondaire. Mais ne pourrait-on pas en dire autant à propos de la rupture entre le primaire et secondaire et de la rupture entre le secondaire et le supérieur ?

Le choix effectué est donc présenté comme présentant l'avantage de la simplification et de la rationalisation, avec un seul niveau de gouvernance pour tout le secondaire. La loi du 5 mars 2014 qui réforme la formation professionnelle est aussi centrée sur la région. Avec la dévolution des collèges « *la région pourra étendre et 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* ».

L'étude d'impact insiste aussi beaucoup sur « *les économies d'échelle et de mutualisation des moyens* ». Aux 43 822 équivalents temps plein des TOS des lycées, s'ajouteront les 39 823 équivalents temps plein des TOS des collèges, dans une gestion unifiée donc plus économe. Les agents auront de meilleures perspectives professionnelles de carrière ?

L'hypothèse de confier les collèges aux communes ou aux intercommunalités a été écartée, mais il est toujours possible à une région de confier la gestion d'un collège à une commune ou à une intercommunalité qui en ferait la demande.

Ce chapitre du projet de loi est par conséquent consacré au **transfert des collèges à la région** et en précise les modalités. L'exposé des motifs précis : *« L'objectif est d'assurer un seul niveau de gestion pour les établissements de l'enseignement secondaire »*. Accessoirement *« cela permettra également une meilleure articulation avec les politiques de transports scolaires confiées aux régions »*.

Toute la partie du code de l'éducation concernant la gestion de collèges par le département est abrogée.

Ce n'est donc plus le département, mais la région qui établit *« le schéma prévisionnel des investissements et la sectorisation des collèges, pour arrêter leur localisation, leur capacité d'accueil, leur secteur de recrutement et le mode d'hébergement des élèves ; en tenant compte des équilibres démographique, économique et social, après avis des conseils départementaux de l'éducation nationale »* Accessoirement, la région reçoit aussi la responsabilité de certaines compétences éducatives dans les collèges (activités éducatives, sportives et culturelles), la fixation du forfait d'internat, le schéma de scolarisation des enfants des gens du voyage

L'article organise le transfert de propriété des collèges du département à la région, selon des procédures assez complexes, ainsi que le transfert facultatif des biens liés aux collèges mais appartenant aux communes ou aux intercommunalités.

De nombreuses dispositions, elles aussi complexes, concernent la période de transition, en particulier le statut des établissements en cours de construction. En attendant le transfert en pleine propriété, *« les biens meubles et immeubles sont mis à la disposition de la région à titre gratuit. La région assure l'ensemble des obligations du propriétaire et possède tous les pouvoirs de gestion. Elle assure le renouvellement des biens mobiliers. Elle peut autoriser l'occupation des biens remis. Elle agit en justice en lieu et place du propriétaire »*. *« La région peut procéder à tous travaux de grosses réparations, de reconstruction, de démolition, de surélévation ou d'addition de construction qui ne remettent pas en cause l'affectation des biens.*

L'article aborde aussi la délicate question du transfert à la région des personnels (TOS) relevant actuellement des départements.

« La métropole de Lyon et le département de Paris continueront, par dérogation, à exercer les compétences transférées des départements aux régions ».

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

► Dispositions spécifiques à la collectivité territoriale de Corse (article 13)

Nous ne croyons pas utile de les détailler ici.

Georges GONTCHAROFF, 7 juillet 2014.