

N° 3199

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 juin 2006.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 86, alinéa 8, du Règlement

PAR LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION
ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE

*sur la mise en **application de la loi n° 2004-809** du 13 août 2004
relative aux **libertés et responsabilités locales***

ET PRÉSENTÉ

PAR M. Alain GEST,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
I. — LES TRANSFERTS ET LES DÉLÉGATIONS DE COMPÉTENCES	18
A. L'ACTION ÉCONOMIQUE DES COLLECTIVITÉS	18
1. La région, chef de file de l'action économique des collectivités	18
2. Les autres collectivités : un rôle complémentaire affirmé	19
B. LA FORMATION : UN TRANSFERT AUX RÉGIONS	20
1. La formation professionnelle	20
<i>a) Le PRDF : un plan global de formation</i>	21
<i>b) Les crédits AFPA : une anticipation du transfert souhaitable</i>	22
2. Les formations sanitaires et sociales : une décentralisation retenue	23
<i>a) Les formations sociales</i>	24
<i>b) Les formations sanitaires</i>	26
C. L'ACTION SANITAIRE ET SOCIALE : UN TRANSFERT AUX DÉPARTEMENTS	27
1. L'action sociale	27
<i>a) L'aide aux jeunes</i>	28
<i>b) L'aide aux personnes âgées</i>	29
2. L'action sanitaire.....	30
<i>a) La recentralisation partielle et à géométrie variable des activités de prévention sanitaire</i>	30
<i>b) La lutte contre les moustiques : une décentralisation toute relative</i>	33
D. LE LOGEMENT : DES TRANSFERTS ET DES DÉLÉGATIONS DE COMPÉTENCES SOUVENT FACULTATIFS	34
1. Les délégations de compétences	34
<i>a) La délégation facultative du contingent préfectoral : une mise en œuvre timide et francilienne</i>	34
<i>b) La délégation facultative des aides à la pierre : un succès réel</i>	35

2. Les transferts de compétences.....	37
<i>a) Le fonds de solidarité pour le logement</i>	37
<i>b) Le transfert facultatif du logement étudiant</i>	38
3. Les autres réformes	39
<i>a) Les conventions de patrimoine : un retard réglementaire</i>	39
<i>b) Des réformes institutionnelles</i>	40
E. LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT	41
1. Les routes : l'application du principe de subsidiarité au profit du département	42
<i>a) Le transfert des routes nationales d'intérêt local aux départements</i>	42
<i>b) Les règles applicables aux autoroutes et ouvrages d'art : des décrets non encore publiés</i>	45
2. Les grands équipements : des transferts qui concernent toutes les catégories de collectivités	46
<i>a) Les aérodromes civils</i>	46
<i>b) Les ports maritimes non autonomes</i>	50
<i>c) Le domaine public fluvial</i>	53
3. Les transports d'Île-de-France	54
F. LES ENSEIGNEMENTS SECONDAIRE ET SUPERIEUR	56
1. De nouveaux transferts de compétences relatifs aux établissements d'enseignement.....	56
2. Les établissements d'enseignement à statut particulier	58
G. LA DÉCENTRALISATION CULTURELLE	59
1. La régionalisation de l'inventaire général du patrimoine culturel	59
2. Le transfert de certains monuments historiques.....	60
3. La réorganisation des enseignements artistiques	63
H. LES PLANS D'ÉLIMINATION DES DÉCHETS	65
II. — LES COMPÉTENCES EXERCÉES À TITRE EXPÉRIMENTAL	67
A. L'EXERCICE A TITRE EXPÉRIMENTAL DE COMPÉTENCES COMPLÉMENTAIRES DES COMPÉTENCES EXERCÉES OU TRANSFERÉES	67
B. L'ENCADREMENT DANS LE TEMPS ET L'ÉVALUATION FINALE DES EXPÉRIMENTATIONS	70
C. DES EXPÉRIMENTATIONS AUX FORTUNES DIVERSES	72
1. L'expérimentation en matière de SRDE : un succès ambigu.....	72
2. L'expérimentation en matière de fonds européens : une expérimentation à reconduire	74
3. L'expérimentation en matière de protection judiciaire de la jeunesse	76

4. L'expérimentation en matière de financement des équipements sanitaires.....	77
5. L'expérimentation en matière de résorption de l'habitat insalubre.....	77
6. L'expérimentation en matière de gestion des crédits d'entretien des monuments classés	79
7. L'expérimentation en matière de création d'établissements d'enseignement primaire.....	80
D. LE RETARD DANS LA PARUTION DES TEXTES D'APPLICATION DEVRA ETRE PRIS EN COMPTE PAR LE LÉGISLATEUR.....	80
III. — LES CONDITIONS MATÉRIELLES DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES	83
A. LES MOYENS FINANCIERS : UNE COMPENSATION GÉNÉREUSE DU COUT DES COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES	83
1. La mise en œuvre du principe de compensation financière des transferts de compétences	83
a) <i>La compensation des transferts de compétences assurée par les lois de finances</i>	84
b) <i>La question de la compensation des extensions de compétences</i>	85
2. Le rôle cardinal de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC)	86
a) <i>La reviviscence de la CCEC</i>	86
b) <i>Le travail de la CCEC</i>	86
c) <i>Des avis favorables aux décrets et arrêtés relatifs à la compensation financière des charges transférées</i>	87
3. Des compensations financières favorables aux collectivités territoriales.....	88
a) <i>La compensation des dépenses de fonctionnement</i>	90
b) <i>La compensation des dépenses d'investissement</i>	92
c) <i>Les abondements supplémentaires au profit du STIF</i>	93
B. LES MOYENS HUMAINS : DES TRANSFERTS DE PERSONNELS QUI SE CONCRÉTISENT LENTEMENT.....	94
1. La procédure de transfert des personnels présente d'importantes garanties pour les collectivités territoriales comme pour les agents transférés.....	94
a) <i>Les personnels concernés par le transfert</i>	94
b) <i>Un transfert en deux étapes</i>	95
c) <i>La garantie d'un droit d'option pour les fonctionnaires des services transférés</i>	97
d) <i>L'organisation d'une concertation relative aux modalités des transferts</i>	98
e) <i>Les dépenses de personnel transférées</i>	99
f) <i>Le transfert des services : des enjeux mobiliers et immobiliers</i>	100

2. Les agents du ministère des transports et de l'équipement.....	102
a) <i>Les personnels concernés par le transfert</i>	103
b) <i>Le calendrier du transfert</i>	104
c) <i>L'estimation et la compensation des emplois non pourvus</i>	105
d) <i>Les personnels de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction</i>	106
3. Les personnels des établissements d'enseignement	107
a) <i>La création de cadres d'emplois spécifiques</i>	108
b) <i>La mise à disposition des services</i>	110
c) <i>Le transfert des personnels TOS aux collectivités locales</i>	111
4. Les autres transferts de personnels.....	112
a) <i>Les personnels du ministère de la culture</i>	112
b) <i>Les agents du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement</i>	112
5. Quels effectifs pour l'État ?	112
IV. — DISPOSITIONS DIVERSES	114
A. LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	114
1. Les transferts de compétences et l'impératif de continuité statistique	114
2. La réforme de l'administration préfectorale	116
a) <i>Le rôle du préfet</i>	117
b) <i>La dématérialisation du contrôle de légalité</i>	117
B. LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	118
1. La démocratie participative.....	118
a) <i>Le référendum local et la consultation des électeurs</i>	118
b) <i>La consultation obligatoire des électeurs dans le cadre d'une fusion de communes</i>	120
2. Le fonctionnement des collectivités territoriales	121
a) <i>Les conséquences du retrait de délégation à un adjoint au maire</i>	121
b) <i>L'attribution des biens vacants et sans maître</i>	121
c) <i>L'instruction gratuite des actes d'urbanisme pour le compte des communes</i>	122
d) <i>La réalisation des aires d'accueil et de grand passage destinées aux gens du voyage</i>	123
e) <i>La contribution financière des communes de résidence en cas de scolarisation d'un enfant dans une autre commune</i>	124
f) <i>La conférence des exécutifs</i>	126

3. La coopération transfrontalière favorisée	126
a) <i>L'adhésion facilitée à des organismes de droit étranger</i>	126
b) <i>L'accueil de collectivités étrangères dans une structure de droit français : le district européen</i>	127
C. LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX EPCI.....	128
1. La modification de périmètre et l'application du principe de continuité territoriale des EPCI	128
a) <i>La fusion des EPCI</i>	128
b) <i>Le retrait d'une commune d'un EPCI</i>	129
c) <i>L'adhésion volontaire d'une commune à un EPCI</i>	130
2. La définition de l'intérêt communautaire	130
a) <i>Le report du délai de définition de l'intérêt communautaire par la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005</i>	130
b) <i>Une délimitation de l'intérêt communautaire précisée par voie de circulaires</i> ..	131
3. Les relations entre EPCI et communes.....	132
a) <i>La police municipale et les EPCI</i>	132
b) <i>La mise à disposition de services</i>	133
c) <i>Les relations financières entre EPCI et communes</i>	134
D. LES HABILITATIONS A LEGIFÉRER PAR ORDONNANCE	135
1. L'ordonnance relative à la sûreté des vols et la sécurité de l'exploitation des aérodrômes.....	135
2. L'ordonnance relative aux ports maritimes	136
CONCLUSION	137
EXAMEN EN COMMISSION	141
SUIVI DES TEXTES D'APPLICATION DE LA LOI N° 2004-809 DU 13 AOUT 2004 RELATIVE AUX LIBERTÉS ET RESPONSABILITÉS LOCALES	145
CIRCULAIRES PUBLIÉES EN APPLICATION DE LA LOI DU 13 AOUT 2004	153
LES MODIFICATIONS ET LES ADAPTATIONS DE LA LOI DU 13 AOUT 2004 ...	159
LISTE DES ABRÉVIATIONS	161
PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	163

MESDAMES, MESSIEURS,

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales constitue le second volet de l'acte II de la décentralisation, après le premier volet qu'ont représenté la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 ⁽¹⁾ et les lois organiques d'application de cette réforme constitutionnelle ⁽²⁾. À l'inverse de l'acte I de la décentralisation, qui avait donné lieu à une série de lois entre 1982 et 1984, le choix a été celui d'une grande loi de décentralisation, dont les conséquences s'échelonnent sur plusieurs années.

La loi du 13 août 2004 appelait un rapport d'application, comme le prévoit le huitième alinéa de l'article 86 du Règlement de l'Assemblée nationale, en raison de sa place au cœur de l'acte II de la décentralisation et de l'intérêt pour le législateur de dresser l'état des lieux des transferts de compétences et de personnel ainsi que des expérimentations prévus par cette loi.

Certains travaux ayant déjà apporté des analyses pertinentes et éclairantes sur certains points de la loi du 13 août 2004 ⁽³⁾, votre rapporteur a voulu faire le point de manière globale sur les dispositions de la loi.

Le présent rapport d'information intervient un peu moins de deux ans après la publication de la loi du 13 août 2004. Ce délai était nécessaire, en raison de l'entrée en vigueur progressive de la plupart des dispositions, notamment en ce qui concerne les transferts de compétence.

Le rapport doit permettre d'examiner l'état d'avancement de la publication des décrets nécessaires à l'application de la loi, d'analyser le contenu de ces textes réglementaires ainsi que des circulaires d'application et enfin d'étudier les modali-

(1) La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 a consacré un certain nombre de principes qui doivent renforcer le caractère décentralisé de la République : les principes de subsidiarité, de péréquation, d'expérimentation, d'autonomie financière des collectivités et de compensation financière intégrale des compétences transférées.

(2) Ces lois organiques sont au nombre de trois : une loi organique n° 2003-705 du 1^{er} août 2003 relative au référendum local ; une loi organique n° 2003-704 du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales ; une loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004, relative à l'autonomie financière des collectivités locales.

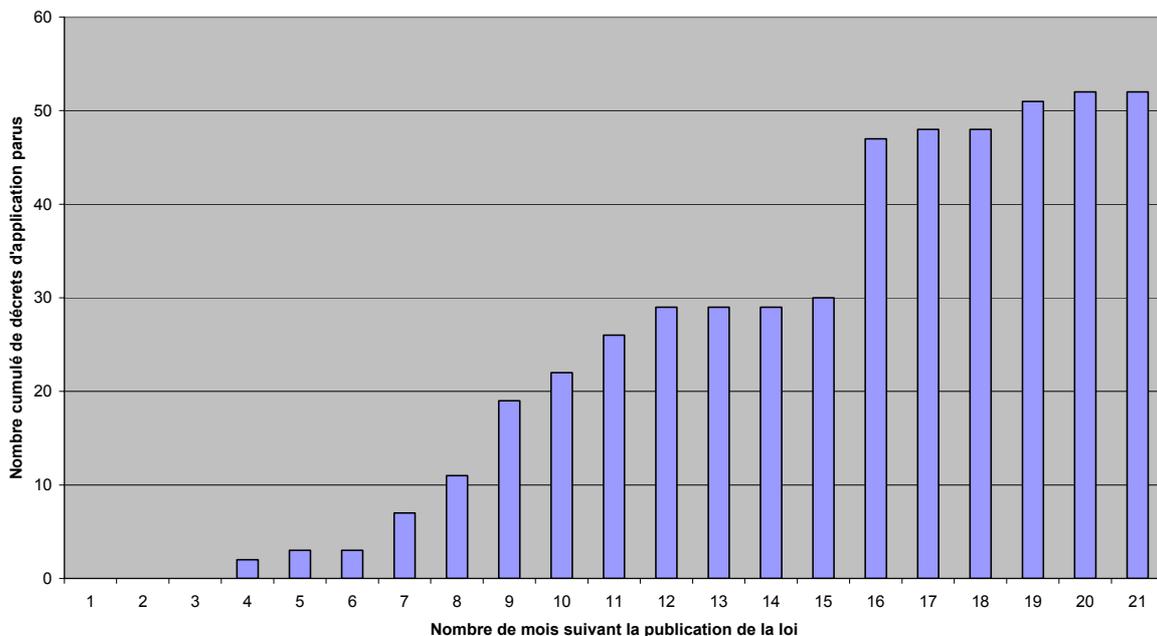
(3) Il faut citer à ce titre le rapport de notre collègue Michel Piron sur l'équilibre territorial des pouvoirs en France (Rapport d'information n° 2881), certains rapports de l'Observatoire de la décentralisation du Sénat (Rapport sur la formation professionnelle et l'apprentissage n° 455 (session 2004-2005), rapport sur l'intercommunalité à fiscalité propre n° 193 (session 2005-2006)), un rapport de mission du docteur Philippe Chevreul sur la mise en œuvre du transfert aux régions des formations sanitaires et sociales (février 2005), et enfin, en ce qui concerne la compensation financière des charges transférées, le rapport d'information de la commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale (Rapport d'information n° 2436), en attendant le rapport de la mission d'information créée par la commission des Finances de l'Assemblée nationale sur les transferts de compétences de l'État aux collectivités locales.

tés selon lesquelles se déroulent les différents transferts et expérimentations prévus par cette loi.

Des textes réglementaires d'application adoptés dans des délais globalement satisfaisants

Au regard de leur nombre, ainsi que des procédures de consultation dont ils devaient parfois faire l'objet (avis du Comité des finances locales ou de la Commission consultative d'évaluation des charges, consultation préalable des collectivités concernées ainsi que des associations de collectivités), on peut considérer que **la publication des textes d'application de la loi du 13 août 2004 s'est caractérisée par un réel effort de la part des ministères**. Cependant, certains textes réglementaires ont fait l'objet d'un traitement quelque peu tardif de la part des directions d'administration centrale compétentes et de rares dispositions de la loi pâtissent de l'absence persistante de textes réglementaires d'application.

Le rythme de parution des décrets d'application



Le rythme de parution des décrets d'application de la loi du 13 août 2004 est d'abord caractérisé par une période de latence relativement longue, jusqu'en mars 2005 (le septième mois suivant la publication de la loi). Pendant cette période, seuls les décrets absolument nécessaires dans un premier temps sont publiés (mise en place de la commission consultative sur l'évaluation des charges, convention-type relative à la mise à disposition des personnels). Au cours du second trimestre 2005 sont publiés des décrets qui ne posent pas de problème particulier, les délais d'une procédure d'élaboration d'un texte réglementaire ne rencontrant pas de difficulté particulière venant à échéance.

Par la suite, le mois de décembre 2005 (le seizième mois suivant la publication de la loi) donne lieu à de nombreuses publications de décrets, qui sont sou-

vent des décrets qui doivent obligatoirement être adoptés avant la fin de l'année, en raison des transferts de compétences et de personnels intervenant à partir du 1^{er} janvier 2006. Enfin, depuis le début de l'année 2006, les derniers décrets encore nécessaires sont progressivement publiés.

Le rythme de parution des textes réglementaires reflète donc seulement pour partie le rythme d'entrée en vigueur des dispositions de cette loi. Un décalage entre l'entrée en vigueur de dispositions législatives et la parution des décrets relatifs à ces dispositions peut être constaté, notamment en ce qui concerne le début de l'année 2005.

Les dispositions législatives se sont appliquées pour la plupart dans les temps malgré des décrets d'application parfois tardifs. La disposition législative, alors même qu'elle prévoit un décret d'application, peut souvent être appliquée, au moins pour partie, avant l'intervention dudit décret.

Dans ce cas, il arrive parfois que l'application de la disposition législative pose un certain nombre de questions, que la publication d'une circulaire permet d'éclairer, palliant ainsi le retard dans la publication de la mesure réglementaire. Dans le cadre de la loi du 13 août 2004, on trouve plusieurs cas d'application d'une disposition législative précisée par une circulaire d'aménagement de la période transitoire, tels que :

– le transfert des fonds de solidarité logement à compter du 1^{er} janvier 2005, guidé par une circulaire du 4 novembre 2004 avant la publication du décret le 4 mars 2005 ;

– la délégation de compétences en matière d'aides à la pierre, permise à compter du 1^{er} janvier 2005, guidée par une circulaire du 23 décembre 2004 avant la publication des décrets les 3 avril 2005 et 5 mai 2005 ;

– les bourses aux étudiants des formations paramédicales, octroyées dès la rentrée de février 2005 par les régions, dont une circulaire du 2 mars 2005 est venue préciser les critères d'attribution, avant la publication du décret le 5 mai 2005.

Dans d'autres cas, l'absence de publication du décret ne permet pas d'aller au-delà d'un certain point. Ainsi, en matière de transfert des logements étudiants, si ce transfert est en théorie possible dès le 1^{er} janvier 2005, un décret est nécessaire afin de fixer les conditions dans lesquelles la commune ou l'EPCI peut conclure une convention avec le CROUS. Comme le précise la circulaire du 21 décembre 2004, si les collectivités peuvent dès le 1^{er} janvier 2005 demander à bénéficier du transfert des logements étudiants, la convention de gestion à signer avec le CROUS « *ne pourra pas être signée tant que le décret précité n'aura pas été publié, même si les collectivités concernées peuvent commencer déjà à négocier avec les CROUS le contenu de ces conventions* ». La publication du décret étant finalement intervenue le 14 janvier 2005, le délai pendant lequel les collectivités pouvaient négocier sans pouvoir conclure de convention aura finalement été minime.

Cependant, même si le fait que certaines dispositions législatives n'aient pas impérativement besoin de mesures réglementaires d'application pour entrer en vigueur et que des circulaires permettent d'aménager cette période transitoire contribue à atténuer la nécessité pour les textes réglementaires d'application d'être publiés dans les temps, le retard dans la publication de ces textes peut toutefois créer un retard dans l'application de la loi, qu'il conviendrait de réduire au minimum. Ce retard est par exemple généralisé pour toutes les expérimentations exigeant la publication préalable d'un décret fixant la liste des collectivités autorisées à expérimenter ⁽¹⁾.

Les transferts, délégations et expérimentations de la loi du 13 août 2004 : une mise en œuvre progressive

La loi du 13 août 2004 comporte un grand nombre de transferts de compétences, de délégations de compétences ainsi que d'expérimentations. Le tableau ci-dessous retrace ces différentes opérations, dont le calendrier de mise en œuvre s'échelonne sur plusieurs années.

LES TRANSFERTS, DÉLÉGATIONS ET EXPÉRIMENTATIONS DE LA LOI DU 13 AOÛT 2004

Objet	Type d'opération	Collectivités bénéficiaires	Échéancier
Schéma régional de développement économique	Expérimentation	Régions	1 ^{er} janvier 2005-31 décembre 2009
Crédits AFPA	Transfert obligatoire	Régions	Au plus tard le 31 décembre 2008
Routes	Transfert obligatoire	Départements	Au plus tard le 1 ^{er} janvier 2008
Aéroports	Transfert obligatoire	Collectivités	Au plus tard le 1 ^{er} janvier 2007
Ports maritimes non autonomes	Transfert obligatoire	Collectivités	Au plus tard le 1 ^{er} janvier 2007
Canaux et ports fluviaux	Transfert facultatif	Collectivités	Au plus tard le 1 ^{er} janvier 2008
STIF	Transfert obligatoire	Régions	Au plus tard le 1 ^{er} juillet 2005
Fonds européens	Expérimentation	Régions, ou à défaut autres collectivités et leurs groupements.	1 ^{er} janvier 2005-31 décembre 2008
Formations sociales	Transfert obligatoire	Régions	1 ^{er} janvier 2005
Aide aux jeunes	Transfert obligatoire	Départements	1 ^{er} janvier 2005
Action gérontologique	Transfert obligatoire	Départements	1 ^{er} janvier 2005
Protection judiciaire de la jeunesse	Expérimentation	Départements	1 ^{er} janvier 2005-31 décembre 2009

(1) Alors que ces expérimentations étaient conçues par la loi du 13 août 2004 comme des expérimentations d'une durée de quatre ans, du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2009, les décrets fixant la liste des collectivités dont la candidature a été retenue sont en attente de publication dans deux cas.

Contingent préfectoral de logements sociaux	Délégation facultative	Communes, ou EPCI avec l'accord du maire	1 ^{er} janvier 2005
Aides à la construction	Délégation facultative	Départements et EPCI	1 ^{er} janvier 2005
Fonds de solidarité pour le logement	Transfert obligatoire	Départements	1 ^{er} janvier 2005
Logement étudiant	Transfert facultatif	Communes, EPCI et région Île de France	1 ^{er} janvier 2005
Financement d'équipements sanitaires	Expérimentation	Régions	1 ^{er} janvier 2006-31 décembre 2009
Formations paramédicales	Transfert obligatoire	Régions	1 ^{er} juillet 2005
Activités de prévention sanitaire	Recentralisation facultative	Départements	1 ^{er} janvier 2006
Lutte contre les moustiques	Transfert obligatoire	Départements	1 ^{er} janvier 2005
Résorption de l'habitat insalubre	Expérimentation	Communes disposant d'un SCHS	1 ^{er} janvier 2006-31 décembre 2009
Création d'établissements publics d'enseignement primaire	Expérimentation	Communes et EPCI	1 ^{er} janvier 2005-31 décembre 2009
Inventaire général du patrimoine culturel	Transfert obligatoire	Régions	1 ^{er} janvier 2005
Propriété de certains monuments historiques	Transfert facultatif	Collectivités	23 juillet 2006
Gestion des crédits d'entretien des immeubles classés	Expérimentation	Régions, ou à défaut départements	1 ^{er} janvier 2006-31 décembre 2009
Gestion des crédits de conservation du patrimoine rural non protégé	Transfert obligatoire	Départements	1 ^{er} janvier 2005

Dans le cadre de son travail, votre rapporteur s'est efforcé de faire le point sur la mise en œuvre de chacune de ces opérations, sur leurs résultats ainsi que sur les blocages éventuellement rencontrés.

En ce qui concerne les transferts obligatoires, votre rapporteur a pu constater avec satisfaction que ces transferts ont eu lieu ou sont en cours dans le respect des délais fixés par le législateur.

Ainsi, en matière de routes nationales transférées aux départements, les arrêtés préfectoraux ont été publiés dans tous les départements de métropole sauf un avant le 1^{er} janvier 2006. En ce qui concerne les ports et les aéroports, de nombreuses collectivités ont déjà déposé leur candidature et l'association entre plusieurs collectivités sous la forme d'un syndicat mixte pour la gestion de l'équipement est fréquente.

En ce qui concerne les dispositions qui n'ont vocation à s'appliquer aux collectivités territoriales que pour autant qu'elles en font la demande, votre rapporteur a pu constater que les demandes sont pour le moment assez rares, dans la plupart des cas.

- En matière d'expérimentation, alors que la loi du 13 août 2004 prévoyait sept domaines d'expérimentation, le retard dans la parution des textes réglementaires d'application a des conséquences pour deux de ces expérimentations, qui ne sont pas encore mises en œuvre. Pour les cinq autres, le nombre de collectivités participant à l'expérimentation est souvent peu élevé : une seule région pour le financement des équipements sanitaires ; une région pour la gestion des fonds européens de l'objectif 2 ; quatre départements pour la protection judiciaire de l'enfance ; quatre communes pour la résorption de l'habitat insalubre. La seule expérimentation qui a rencontré un fort intérêt est l'élaboration par les régions d'un schéma régional de développement économique (SRDE).
- En matière de délégation facultative, qui concerne d'une part le contingent préfectoral de logements sociaux et d'autre part les aides à la pierre, les demandes sont dans le premier cas assez rares (une trentaine de communes), et dans le second cas beaucoup plus fréquentes (seize départements et plus de 60 EPCI).
- En matière de transfert facultatif de la propriété des logements étudiants, les demandes sont peu nombreuses (trois collectivités intéressées), tandis qu'en matière de transfert facultatif de certains monuments historiques, plus de trente monuments devraient faire l'objet d'un tel transfert.

Ce constat ne doit pas cependant conduire à remettre en cause ces différentes compétences transférées de manière facultative ou exercées à titre expérimental. En effet, le transfert facultatif, ou l'expérimentation, présentent l'avantage d'être un révélateur de l'intérêt porté par les collectivités à telle ou telle autre compétence. Aussi, **ce constat doit-il plutôt permettre d'adapter le mouvement de décentralisation aux collectivités et aux actions qu'elles souhaitent mener.**

Une loi financièrement équitable pour les collectivités locales

La commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC), réformée par la loi du 13 août 2004, a pu constater, depuis mars 2005, **l'effectivité de la compensation à l'euro près des charges nouvellement transférées par cette loi du 13 août 2004.** Elle a servi de relais aux demandes des élus visant à améliorer les bases de calcul de la compensation financière.

En respectant les règles de compensation financière spécifiquement prévues par le chapitre VI de la loi du 13 août 2004, la compensation financière de l'État se serait élevée en 2005 à 1,4 milliards d'euros. Or, dans la mesure où le Gouvernement a décidé de surcompenser certains transferts de compétences, la compensation financière de l'État a dépassé de près de 130 millions d'euros le montant de la compensation financière obligatoire.

En ce sens, la CCEC contribue au premier chef à permettre que l'acte II de la décentralisation se déroule dans des conditions financières optimales pour les

collectivités territoriales. La loi du 13 août 2004 comprenait ainsi dans ses dispositions le viatique pour une mise en œuvre réussie des transferts de compétences.

Dès lors, il est possible de s'interroger sur le fait qu'une décentralisation à l'euro près donne lieu à des récriminations financières de la part de l'exécutif de certaines collectivités territoriales.

La réponse à ce paradoxe tient au champ d'analyse : **alors que les compétences transférées par la loi du 13 août 2004 sont compensées équitablement, les transferts, les extensions et les créations de compétences en matière d'action sociale qui figurent dans d'autres lois posent un réel problème financier.** Comme le soulignait déjà notre collègue Michel Piron dans son rapport sur l'équilibre territorial des pouvoirs, « *En analysant l'« acte II » de la décentralisation, il faut bien relever que les difficultés qui demeurent ne sont pas liées directement à cette étape, mais plus sûrement au champ social, qui connaît des mouvements débouchant, en réalité, non sur des compétences transférées mais sur le transfert de droits et de leur gestion.* »⁽¹⁾

Ainsi, plusieurs lois relatives au champ social contribuent à alourdir les dépenses qui sont à la charge des collectivités :

– la loi du 18 décembre 2003⁽²⁾, qui a mis à la charge des départements les dépenses de RMI ;

– la loi du 11 février 2005⁽³⁾, qui a créé une prestation de compensation du handicap versée par les départements. Afin d'atténuer la dépense qui en résulte pour les départements, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie verse un concours, qui s'élève à 550 millions d'euros pour l'année 2006. Cette loi a d'autre part imposé aux départements la création de maisons départementales du handicap ;

– la loi du 27 juin 2005 améliorant le régime des assistants maternels⁽⁴⁾.

En outre, la loi du 23 février 2005⁽⁵⁾ a transféré aux départements la compétence en matière d'aménagement foncier.

Ce n'est que par l'assimilation par contiguïté de ces lois à la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales que cette dernière prend une coloration négative qu'elle ne mérite pas. Or, il est à craindre que de nouvelles lois, mettant à la charge des départements des compétences supplémentaires, ne contribuent encore à alourdir le poids de leurs dépenses, que ce soit avec

(1) *Rapport d'information n° 2881 précité, p. 67.*

(2) *Loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.*

(3) *Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances.*

(4) *Loi n° 2005-706 du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux.*

(5) *Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.*

le projet de loi réformant la protection de l'enfance, qui a déjà été adopté en première lecture par le Sénat le 21 juin 2006, ou encore avec l'avant projet de loi portant réforme des tutelles, qui doit être transmis au Conseil d'État.

Les transferts de personnels

La loi du 13 août 2004 a prévu des transferts de personnels importants, afin de donner leur pleine cohérence aux transferts de compétences. Ce sont principalement plus de 90 000 agents chargés de l'entretien des lycées et des collèges (agents TOS) et plus de 30 000 agents des services de l'équipement qui sont transférés aux collectivités.

Ces transferts de personnels doivent se dérouler en deux temps, afin de permettre aux collectivités d'exercer les compétences nouvellement transférées en disposant tout de suite du personnel nécessaire tout en assurant aux services concernés une période suffisante pour gérer au mieux le changement de fonction publique de rattachement.

Dans un premier temps, les personnels de l'État affectés à des compétences qui sont transférées aux collectivités territoriales sont mis à la disposition des collectivités.

Dans un second temps, ces agents sont transférés aux collectivités territoriales. Ce transfert donne lieu à l'exercice d'un droit d'option par les agents : soit ils choisissent d'être intégrés dans la fonction publique territoriale ; soit ils choisissent de demeurer dans la fonction publique de l'État, tout en faisant l'objet d'un détachement sans limitation de durée au profit des collectivités.

La première étape, de mise à disposition, qui a lieu soit par la conclusion de conventions entre l'État et les collectivités territoriales, soit par l'adoption d'arrêtés interministériels pris après avis d'une commission nationale de conciliation, arrive à son terme. Pour le transfert des agents TOS, la mise à disposition était achevée en septembre 2005. Pour le transfert des agents de l'équipement, le délai de négociation des conventions de mise à disposition a été repoussé au 31 mars 2006, afin de trouver un accord dans la plupart des départements (70 d'entre eux).

La seconde étape, de transfert des personnels, va se concrétiser à partir du 1^{er} janvier 2007. En effet, à cette date, les agents qui auront demandé avant le 1^{er} septembre 2006 leur intégration dans la fonction publique territoriale seront transférés aux collectivités territoriales. Cette étape va cependant durer plusieurs années dans la mesure où les fonctionnaires disposent d'un délai de deux ans après la publication du décret fixant les modalités de transfert définitif pour choisir leur fonction publique de rattachement. Le seul ministère qui a pour l'instant publié un tel décret est le ministère de l'éducation nationale. Ainsi, pour les agents TOS, le délai d'option s'étend jusqu'au 27 décembre 2007 (avec une intégration éventuelle dans la fonction publique territoriale au plus tard au 1^{er} janvier 2009). Pour les au-

tres ministères concernés par des transferts de personnels, le délai d'option n'a pas encore commencé à courir. Ainsi, il est à prévoir que l'intégration dans la fonction publique territoriale s'échelonnera au moins jusqu'en 2010.

Si le processus se révèle long, il est cependant favorisé par l'existence d'organismes créés par la loi du 13 août 2004 pour accompagner les transferts de personnels : la commission commune de suivi des transferts de personnels, ainsi que les commissions tripartites locales, associées aux travaux préalables aux transferts définitifs. Les problèmes relatifs aux cadres homologues entre les deux fonctions publiques, aux modalités du transfert, peuvent ainsi faire l'objet de solutions concertées. La question de la compensation financière des emplois non pourvus est pour sa part traitée par la CCEC.

Deux caractéristiques fondamentales des transferts de personnels doivent garantir un transfert sincère et financièrement équitable :

– les emplois dits supports, chargés de gérer le personnel transféré, sont pris en compte, soit en étant eux-mêmes transférés soit en faisant l'objet d'une compensation financière ⁽¹⁾ ;

– la clause de sauvegarde oblige à compenser financièrement l'écart éventuel entre le personnel transféré et le personnel employé au 31 décembre 2002 ⁽²⁾.

Votre rapporteur a néanmoins pu constater l'existence de certaines divergences entre les estimations des ministères et celles des collectivités sur le chiffrage des effectifs à transférer. La phase de transfert des personnels n'est pas suffisamment avancée pour permettre de porter un jugement d'ensemble sur ses conséquences financières et institutionnelles pour les collectivités. Il est cependant d'ores et déjà possible de souligner l'importance des négociations qui seront conduites entre les autorités territoriales et les agents transférés, notamment en matière de régime indemnitaire.

(1) Ces emplois supports s'élèvent par exemple à 757 ETPT pour la gestion des TOS.

(2) Cet écart a été estimé à environ 750 agents pour les personnels de l'équipement transférés.

I. — LES TRANSFERTS ET LES DÉLÉGATIONS DE COMPÉTENCES

A. L'ACTION ÉCONOMIQUE DES COLLECTIVITÉS

La loi du 7 janvier 1982 avait accordé aux collectivités territoriales la possibilité d'accorder des aides aux entreprises ⁽¹⁾. Depuis lors, l'action économique des collectivités territoriales s'est développée, tout en prenant en compte de manière croissante la législation communautaire.

La loi du 27 février 2002 a renforcé le rôle de chef de file de la région en matière d'aides directes aux entreprises. La loi du 13 août 2004 confirme le rôle privilégié de la région en matière d'action économique, en lui donnant de nouvelles possibilités de coordination de l'action des collectivités territoriales et en la chargeant d'un rapport annuel. Néanmoins, les autres collectivités voient également leur rôle renforcé.

1. La région, chef de file de l'action économique des collectivités

- L'article 1^{er} de la loi du 13 août 2004 permet aux régions d'expérimenter, pour une durée de cinq ans, l'élaboration d'un schéma régional de développement économique (SRDE), en concertation avec les autres collectivités, leurs groupements et les chambres consulaires. Cette expérimentation peut être assortie d'un transfert des aides de l'État aux entreprises.

Une autre expérimentation traduit le rôle prééminent de la région : l'expérimentation de la gestion des fonds structurels européens, autorisée par l'article 44 de la loi du 13 août 2004 ⁽²⁾.

- En cas d'atteinte à l'équilibre économique régional, l'article 1^{er} prévoit également que la région coordonne l'action des collectivités territoriales. Le débat au conseil régional a lieu après concertation avec les exécutifs locaux.

- À partir de l'année 2005, les conseils régionaux doivent établir un rapport annuel qui « *présente les aides et régimes d'aides mis en œuvre sur le territoire régional au cours de l'année civile et en évalue les conséquences économiques et sociales* ». Jusqu'à présent, les seules sources d'information relatives aux aides aux entreprises accordées par les collectivités territoriales étaient l'enquête annuelle statistique de la direction générale de comptabilité publique, ainsi que des enquêtes ponctuelles lancées par la direction générale des collectivités locales.

Le rapport annuel établi par chacune des régions présentera l'avantage d'être un bilan exhaustif et à jour des aides apportées par les collectivités aux entreprises. Il permettra à l'État de remplir ses obligations communautaires, qui im-

(1) Article 4 de la loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire 1982-1983.

(2) Au sujet de ces expérimentations, cf. infra, II, C, 1.

posent la transmission à la Commission européenne d'un rapport annuel. Le règlement CE n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 a défini le contenu de des rapports.

Le rapport annuel doit être transmis au représentant de l'Etat « *avant le 30 juin de l'année suivante* ». L'exercice 2005 sera donc analysé dans des rapports établis et transmis avant le 30 juin 2006.

Afin de permettre aux régions de réaliser ces rapports dans les temps, la loi du 13 août 2004 a prévu que les collectivités et groupements doivent transmettre « *avant le 30 mars de chaque année, toutes les informations relatives aux aides et régimes d'aides mis en œuvre dans leur ressort au titre de l'année civile précédente* » Ainsi, l'inquiétude de l'Association des régions de France (ARF) en ce qui concerne le recensement par les régions des aides mises en œuvres par d'autres collectivités, exprimée dans un avis du 7 juillet 2005 relatif à l'intervention économique des régions, doit être levée par cette obligation de transmission d'information.

2. Les autres collectivités : un rôle complémentaire affirmé

Le champ d'action des collectivités autres que les régions a également été élargi par l'article 1^{er} de la loi du 13 août 2004.

- Les collectivités autres que la région peuvent conclure avec la région une convention pour participer au financement des aides aux entreprises qui revêtent la forme de « *prestations de service, de subventions, de bonifications d'intérêt, de prêts et d'avances remboursables* » (art. L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales). Avec l'accord de la région, ces autres collectivités peuvent mettre en œuvre ces aides.

- Ces collectivités peuvent également attribuer directement des aides à l'immobilier d'entreprise (art. L. 1511-3 du même code).

Un décret en Conseil d'État du 27 mai 2005 ⁽¹⁾ a fixé les nouvelles règles de plafond et de zone pour les aides pouvant être attribuées par les collectivités et leurs groupements pour l'achat ou la location de terrains ou de bâtiments. Par rapport aux mesures réglementaires antérieures, plusieurs assouplissements ont été apportés :

- le taux de plafond des aides à l'investissement est augmenté dans les départements d'outre-mer ;

(1) Décret n° 2005-584 du 27 mai 2005 relatif aux aides à l'investissement immobilier et à la location d'immeubles accordés aux entreprises par les collectivités territoriales et leurs groupements et modifiant le code général des collectivités territoriales (J.O du 29 mai 2005). Ce décret avait reçu un avis favorable du comité des finances locales le 1^{er} mars 2005.

– les aides, auparavant limitées à des rabais sur le prix de vente et de location, peuvent désormais également prendre la forme de subventions ou de rabais sur les prix de location-vente ;

– les aides peuvent être attribuées de manière indirecte, par l’intermédiaire du maître d’ouvrage.

Une circulaire du ministère de l’intérieur relative aux interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements, en cours de finalisation, apportera des précisions utiles sur la valeur de marché qui doit servir de référence au calcul de ces aides.

• Enfin, le département, la commune ou l’EPCI qui le souhaite peut conclure avec l’État une convention pour compléter l’un ou l’autre des deux régimes d’aides précités (de l’article L. 1511-2 et de l’article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales). Il suffit alors d’en informer la région, sans avoir besoin de l’accord de cette dernière. La pertinence d’une possibilité de conventionnement entre une autre collectivité que la région et l’État a été illustrée lors de l’un des déplacements de votre rapporteur, en Poitou-Charentes, où les divergences importantes entre le conseil régional d’une part et le conseil général de la Vienne d’autre part auraient empêché ce dernier de contractualiser avec l’État s’il avait fallu obtenir l’accord du conseil régional.

Toutefois, la circulaire du ministère de l’intérieur en cours de finalisation prévoit de préserver le rôle de chef de file de la région en appelant l’attention des préfets sur le fait que la procédure de conventionnement avec une autre collectivité que la région ne doit pas devenir automatique. C’est pourquoi il leur sera demandé de s’assurer « *préalablement à la signature de ces conventions, que le dispositif envisagé ne peut pas s’insérer dans une mesure prévue au niveau régional et être mis en œuvre dans le cadre d’une convention avec la région, ou que le dispositif envisagé ne peut pas recueillir l’accord de la région, ou encore qu’il ne peut pas être mis en œuvre de manière totalement autonome par la collectivité territoriale* ».

B. LA FORMATION : UN TRANSFERT AUX RÉGIONS

1. La formation professionnelle

Si la région dispose d’une compétence de principe en matière de formation professionnelle depuis la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, l’article 8 de la loi du 13 août 2004 confie à la région une compétence pleine et entière en matière d’apprentissage et de formation professionnelle. La région est chargée d’organiser sur son territoire le réseau des centres d’information et de conseil sur la validation des acquis de l’expérience, se voit confier la compétence de gestion de l’indemnité compensatrice forfaitaire versée aux employeurs d’apprentis.

Malgré la compétence générale de principe des régions, certains dispositifs de formation demeurent en dehors de la compétence exclusive de la région : les stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE), les stages d'accès à l'emploi (SAE), ainsi que la formation des publics dits spécifiques.

En outre, l'enregistrement des contrats d'apprentissage, que l'article 10 de la loi du 13 août 2004, d'origine parlementaire, prévoyait de confier aux régions, a été confié à nouveau à l'État par l'article 36 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale⁽¹⁾. L'annulation de ce transfert de compétences a été motivée par les problèmes pratiques qu'il aurait posés. L'enregistrement des contrats d'apprentissage est en effet une démarche administrativement lourde qui exige un contrôle des entreprises concernées que les régions elles-mêmes craignaient de ne pouvoir exercer.

a) Le PRDF : un plan global de formation

Le plan régional de développement des formations professionnelles (PRDF) est un instrument de programmation en matière de formation professionnelle qui avait été institué par la loi quinquennale du 20 décembre 1993⁽²⁾ en ce qui concerne la formation des jeunes. Cet instrument de programmation avait ensuite été étendu à la formation des adultes par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

L'article 11 de la loi du 13 août 2004 prévoit la conclusion de conventions annuelles d'application du PRDF. Ces conventions entre l'État et la région doivent également être signées par les autorités académiques en ce qui concerne les établissements d'enseignement du second degré, les établissements d'enseignement et de formation professionnelle agricole et les établissements relevant du ministère chargé des sports. L'article 11 de la loi du 13 août 2004 prévoit surtout le rattachement des formations sanitaires et sociales au PRDF, à l'initiative du Sénat en première lecture. Ce rattachement des formations sanitaires et sociales devrait inciter les régions à réviser plus rapidement leur PRDF en cours d'application. De même, le PRDF inclura désormais les formations artistiques.

Pour l'heure, cinq régions prévoient d'adopter au cours de l'année 2006 un nouveau PRDF.

L'article 107 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité avait transféré aux régions la prise en charge de l'indemnité compensatrice d'apprentissage pour les contrats conclus à compter du 1^{er} janvier 2003. Un décret en Conseil d'État n° 2004-551 du 15 juin 2004 avait précisé la nature, le niveau et les conditions d'attribution de l'indemnité compensatrice forfaitaire versée aux employeurs d'apprentis.

(1) Sur l'ensemble des modifications apportées à la loi du 13 août 2004 par des lois ultérieures, cf. annexe.

(2) Loi quinquennale n° 93-1313 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

En raison des modifications introduites par l'article 8 de la loi du 13 août 2004, un nouveau décret devait être publié afin de préciser la nouvelle réglementation devant s'appliquer aux contrats d'apprentissage enregistrés à compter du 1^{er} janvier 2005. Ce décret en Conseil d'État, publié le 7 décembre 2005⁽¹⁾ ne prévoit plus de montant maximal pour l'indemnité compensatrice forfaitaire (cinq mille euros auparavant) ni d'énumération de critères d'éligibilité à cette indemnité. Il prévoit seulement un montant minimal pour chaque année du cycle de formation (mille euros) ainsi que les conditions dans lesquelles l'employeur est tenu de reverser à la région les sommes indûment perçues.

Le retard dans la parution du décret a tenu à l'obligation de consulter un organisme qui n'était pas encore constitué au début de l'année 2005 : le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie. La composition et le fonctionnement de ce conseil n'ont en effet été précisés qu'en février 2005⁽²⁾ et il n'a été installé que le 14 avril 2005.

b) Les crédits AFPA : une anticipation du transfert souhaitable

L'article 13 de la loi du 13 août 2004 prévoit le transfert de l'État aux régions de l'organisation et du financement des stages de formation de l'Association nationale pour la formation professionnelle et l'apprentissage (AFPA), au plus tard le 31 décembre 2008⁽³⁾. Ce transfert de compétences peut être anticipé par la région, dès le 1^{er} janvier 2005. Dans ce cas, une convention tripartite entre la région, le préfet et l'AFPA doit définir le schéma régional des formations et le programme d'activité régional de l'AFPA.

L'article 13 ne procède pas à une régionalisation de l'AFPA mais à une simple régionalisation des crédits actuellement versés à cette association en matière de formation. La convention tripartite doit préciser les relations financières entre la région et l'AFPA. Lors de la période transitoire de transfert anticipé, les crédits transférés aux régions doivent être versés par celles-ci à l'AFPA. C'est ce qu'a précisé le mandat confié par le ministre délégué aux relations du travail aux préfets de région le 22 avril 2005 : « *Dans la mesure où l'association doit effectuer un profond travail d'adaptation, le cadre de la négociation ne permet pas que la région puisse introduire de disposition susceptible de provoquer un déséquilibre financier de l'association ou une évolution brutale de son appareil de production. J'appelle notamment votre attention sur la nécessité pour la région de poursuivre, pendant la période transitoire, le recours au financement par subvention et de maintenir une commande portant sur l'ensemble des offres de services de l'AFPA.* » En revanche, à partir du 1^{er} janvier 2009, les crédits transférés aux régions pourront être distribués par celles-ci à l'ensemble des organismes de formation professionnelle.

(1) Décret n° 2005-1502 du 5 décembre 2005 relatif au régime de l'indemnité compensatrice forfaitaire versée aux employeurs d'apprentis et modifiant le code du travail (J.O du 7 décembre 2005).

(2) Décret n° 2005-180 du 24 février 2005 relatif au Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie.

(3) Le transfert aux régions des crédits de la commande publique à l'AFPA représentera à terme 712 millions d'euros.

C'est la raison pour laquelle le rapport de l'Observatoire de la décentralisation du Sénat relatif à la décentralisation de la formation professionnelle et de l'apprentissage a attiré l'attention sur le risque que l'AFPA ne puisse faire jeu égal avec les autres organismes de formation : « *Longtemps habituée à ce que l'État lui achète ses prestations à prix coûtant, ce qui ne l'a guère incité à faire des efforts de productivité, l'AFPA ne pourra pas, cette fois, échapper à une nécessaire optimisation de ses outils de formation et une gestion plus souple face non plus à un commanditaire unique qu'était l'État mais à 22 régions et à leurs spécificités locales.* »⁽¹⁾

Au 1^{er} janvier 2006, le bilan du transfert anticipé de l'organisation et du financement des stages de formation de l'AFPA fait apparaître des négociations en cours avec de nombreuses régions⁽²⁾, mais seule la région Centre a déjà signé une convention tripartite, le 28 novembre 2005, et s'est vue transférer la gestion des crédits à compter du 1^{er} janvier 2006.

Le calcul des crédits transférés est effectué à partir de la moyenne des crédits consacrés par l'État à l'AFPA lors des trois dernières années. Pour l'année 2006, le montant des crédits ainsi transférés à la région Centre s'élève à 24,112 millions d'euros, montant qui inclut tant les subventions de fonctionnement que les crédits de rémunération des stagiaires. Les 432,715 millions d'euros de crédits consacrés à l'AFPA dans les 21 autres régions métropolitaines sont gérés par l'État.

Votre rapporteur souhaite donc que l'État poursuive une démarche active afin d'inciter les régions à anticiper le transfert des crédits consacrés à l'AFPA. La possibilité, suggérée par la lettre du 22 avril 2005 précitée, de dissocier la date de signature de la convention de la date du transfert effectif des financements à la région peut faciliter la mise en place progressive de ce transfert.

2. Les formations sanitaires et sociales : une décentralisation retenue

Les articles 53 à 55 et l'article 73 de la loi du 13 août 2004 transfèrent aux régions respectivement les formations sociales et les formations sanitaires. La gestion des aides accordées aux élèves et aux étudiants est également transférée aux régions. Le champ ainsi couvert est considérable : les établissements de formation sociale agréés par l'État en 2004 sont 342 et ils forment près de 50 000 personnes ; les établissements de formation sanitaire sont au nombre de 987 et les étudiants formés près de 109 000.

Dans son rapport de février 2005, le docteur Philippe Chevreul soulignait que les « *acteurs de cette décentralisation regrettent (...) l'absence de publication des décrets d'application au 1^{er} janvier 2005 qui, si elle n'empêche pas de se sai-*

(1) *Rapport d'information n° 455 (session 2004-2005), p. 30.*

(2) *Ainsi, quatorze régions sont susceptibles de signer au cours de l'année 2006 des conventions qui pourraient entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2007 (Alsace, Auvergne, Bourgogne, Bretagne, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Limousin, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Picardie, Poitou-Charentes et Rhône-Alpes).*

sir du dossier, génère des incertitudes quant à la mise en œuvre du transfert des formations sanitaires et sociales »⁽¹⁾. Si la publication de circulaires a permis de tempérer les effets de cette période de flottement, il faut néanmoins reconnaître que la publication dans les temps des décrets d'application aurait été préférable.

a) Les formations sociales

La région doit désormais définir et conduire la politique de formation des travailleurs sociaux. Elle agréée et finance **les établissements chargés de la formation des travailleurs sociaux**, qu'ils soient publics ou privés. Elle attribue les bourses aux personnes suivant ces formations.

Un décret du 4 mai 2005⁽²⁾ a précisé les conditions d'attribution de l'agrément aux établissements de formation sociale. L'article 5 de ce décret a également permis d'aménager la période transitoire dans la continuité, en prévoyant que : « *À titre transitoire, la région est réputée avoir agréé au 1^{er} janvier 2005 les établissements privés dispensant des formations sociales initiales, agréés et financés par l'État pour des formations ayant débuté avant l'entrée en vigueur de la loi du 13 août 2004 et s'achevant après le 1^{er} janvier 2005.* »

Le décret du 4 mai 2005 précité fixe également les règles minimales de taux et de barème des **bourses accordées aux étudiants suivant des formations sociales**. Ce décret aligne les minima applicables à ces bourses sur ceux en vigueur pour les bourses de l'éducation nationale. Il ne fixe par ailleurs pas de plafond aux bourses accordées par les régions et leur donne ainsi la possibilité d'accorder aux étudiants des montants plus favorables que ceux des bourses antérieurement accordées par l'État. C'est ainsi que la région Poitou-Charentes a décidé une majoration de ces bourses, leur versement à une date plus proche de la rentrée scolaire ainsi que la création d'une bourse à taux zéro⁽³⁾.

La publication tardive de ce décret, par rapport à une entrée en vigueur des dispositions au 1^{er} janvier 2005, n'a cependant pas posé de problème en ce qui concerne le versement des bourses, dans la mesure où, dès le mois de février 2005, une note avait été transmise aux TPG afin qu'ils versent aux collectivités le solde des bourses accordées en septembre 2004. En outre, il faut ajouter que la publication a été tardive non pas en raison d'un retard des services de la direction générale de l'action sociale, mais en raison de la coordination nécessaire avec le décret équivalent relatif aux bourses en matière de formations paramédicales.

Il est possible de considérer que la décentralisation de ces formations sociales s'apparente à une décentralisation retenue, en raison des nombreuses compétences qui restent du domaine de l'État.

(1) *Rapport de mission sur la mise en œuvre du transfert aux régions des formations sanitaires et sociales, février 2005, p. 7.*

(2) *Décret n° 2005-426 du 4 mai 2005 pris pour l'application des articles L. 451-2 à L. 451-3 du code de l'action sociale et des familles (J.O. du 7 mai 2005).*

(3) *Une bourse à taux zéro est en fait une exonération des droits d'inscription. Elle permet d'élargir le champ des personnes couvertes par le dispositif.*

En effet, si l'agrément des établissements de formation est décentralisé à la région, il demeure précédé d'une déclaration préalable, qui sera délivrée par les services de l'État compétents. Un décret en Conseil d'État du 22 février 2005 ⁽¹⁾ a permis de préciser le contenu de cette déclaration préalable. Il a été complété par un arrêté du 10 mars 2005 qui a défini les caractéristiques et la composition du dossier de déclaration préalable.

L'État conserve également une autre compétence en amont, pour définir les grandes orientations en matière de formation. Ces orientations seront ensuite traduites dans des schémas régionaux. C'est pourquoi, comme le précise le rapport public annuel pour 2005 de la Cour des comptes, « *un arbitrage sera nécessaire en cas de désaccord sur les besoins.* » ⁽²⁾.

En aval, l'État continue également de délivrer les diplômes. En outre, l'État demeure chargé du contrôle des organismes de formation.

L'imbrication des compétences de l'État et de celles de la région est tel qu'une circulaire devrait être publiée prochainement afin d'explicitier la répartition des tâches entre les DRASS et les régions.

Par ailleurs, l'article L. 451-1 du code de l'action sociale et des familles prévoit que « *les départements sont consultés sur la définition et le contenu des formations.* » Le décret du 22 février 2005 précité précise que la consultation des départements prendra la forme d'une consultation des représentants des départements au sein de la commission professionnelle consultative du travail social et de l'intervention sociale. Les départements peuvent également se voir déléguer par les régions la compétence d'agrément des établissements.

Certaines interrogations avaient été relevées à juste titre dans son rapport de mission par le docteur Philippe Chevreul. Se posait notamment la question du champ des diplômes concernés par le transfert, à défaut de leur énumération dans la loi du 13 août 2004.

La direction générale des affaires sociales a considéré que la question du champ des diplômes concernés ne posait pas de problème d'extension, et donc de charges supplémentaires pour les régions, dans la mesure où le mouvement actuel en matière de diplômes délivrés aux travailleurs sociaux est un mouvement de simplification. De plus, l'existence d'un groupe de travail réunissant les régions, les DRASS ainsi que les services de l'État doit permettre de discuter des orientations nationales en matière de formation et de consulter les régions sur toute réforme des diplômes de travail social.

(1) Décret n° 2005-198 du 22 février 2005 pris pour l'application de l'article L. 451-1 du code de l'action sociale et des familles et modifiant le code de l'action sociale et des familles (J.O. du 1^{er} mars 2005).

(2) Rapport public annuel pour 2005 de la Cour des comptes, p. 486.

b) Les formations sanitaires

La compétence régionale en matière de formations sanitaires est plus nettement circonscrite qu'en matière de formations sociales. Les formations sanitaires qui sont transférées sont limitativement énumérées par la loi ⁽¹⁾. Les autorisations de création, l'agrément et la nomination des directeurs des établissements assurant des formations sanitaires reviennent aux régions, de même que le financement de ces établissements ⁽²⁾. Les régions attribuent également les bourses aux étudiants.

L'État conserve, outre la délivrance des diplômes, la fixation du nombre d'étudiants admis à entreprendre des études ainsi que la répartition de ces quotas entre régions. L'État donne également son avis, par l'intermédiaire du préfet de région, sur les créations d'établissements ainsi que sur l'agrément des directeurs.

Les écoles et instituts de formation aux professions paramédicales sont le plus souvent intégrées dans un ensemble hospitalier. Aussi, afin d'isoler d'un point de vue comptable le coût des écoles et instituts de formation, qui doit être pris en charge par les régions à compter du 1^{er} juillet 2005, un décret en Conseil d'État publié au *Journal officiel* du 30 juin 2005 ⁽³⁾ permet d'établir des budgets annexes pour ces écoles et instituts de formation.

Un décret en Conseil d'État du 30 mars 2006 ⁽⁴⁾ précise les conditions d'attribution de l'autorisation des écoles et instituts de formation et de l'agrément de leur directeurs par le président du conseil régional. En ce qui concerne les écoles de sages-femmes, les régions sont compétentes pour agréer les écoles mais non pour agréer leurs directeurs. L'aménagement de la période transitoire de passage d'un agrément d'État à un agrément par la région est encore plus considérable que pour les établissements de formation sociale, puisque l'article 11 du décret prévoit que les écoles « *qui bénéficient d'un agrément ou d'une autorisation délivrés antérieurement à la date d'entrée en vigueur du présent décret sont réputés agréés ou autorisés à compter de cette date par le président du conseil régional, pour une durée de cinq ans* ».

Ce décret du 30 mars 2006 a également déterminé les règles de fixation des quotas d'étudiants. Conformément à la loi, qui prévoit une consultation des conseils régionaux, le décret prévoit à l'article 8 que « *chaque préfet de région saisit de ce projet le conseil régional avant le 15 mai de l'année précédente. Chaque conseil régional transmet son avis motivé au plus tard le 15 juin de la même*

(1) Les professions concernées sont celle de sage-femme, d'infirmier, de masseur-kinésithérapeute, de pédicure-podologue, d'ergothérapeute, de psychomotricien, d'orthophoniste, d'orthoptiste, d'audioprothésiste, d'opticien-lunetier, de diététicien, de préparateur en pharmacie hospitalière, d'aide soignant, d'auxiliaire de puéricultrice, d'ambulancier, de technicien de laboratoire d'analyses de biologie médicale.

(2) Les obligations de financement ne sont qu'à hauteur des dépenses engagées antérieurement par l'État en ce qui concerne les établissements privés.

(3) Décret n° 2005-723 du 29 juin 2005 relatif au régime budgétaire des écoles et instituts de formation de certains professionnels de santé relevant d'établissements publics de santé et modifiant le code de la santé publique (J.O. du 30 juin 2005).

(4) Décret n° 2006-393 du 30 mars 2006 relatif aux instituts et écoles de formation de certaines professions de santé et modifiant le code de la santé publique (J.O. du 1^{er} avril 2006).

année, au préfet de région qui l'adresse au ministre chargé de la santé. » Cependant, en ce qui concerne la formation de sage-femme, la loi n'a pas prévu de consultation des conseils régionaux pour la fixation des quotas.

Pour la fixation des quotas pour la rentrée scolaire 2006-2007, en raison de la publication tardive du décret, l'article 12 de ce décret prévoit que le conseil régional disposera d'un délai d'un mois après avoir été saisi pour transmettre son avis motivé.

Les bourses pour les élèves suivant ces formations sanitaires étant transférées aux régions à partir du 1^{er} janvier 2005, l'absence de publication du décret d'application à cette date a provoqué des incertitudes. Par conséquent, une circulaire du 2 mars 2005 a précisé les modalités d'application du décret non encore publié, expliquant qu'« *il convient d'anticiper dès à présent les dispositions du décret précité, dont vous voudrez bien trouver ci-joint le projet* ».

Le décret en question a finalement été adopté le 3 mai 2005 ⁽¹⁾ et définit les règles minimales de taux et de barème des aides accordées aux étudiants suivant des formations sanitaires. Ce décret aligne les minima applicables à ces bourses sur ceux en vigueur pour les bourses de l'éducation nationale. L'alignement sur les bourses de l'éducation nationale est l'aboutissement d'un processus de convergence des deux systèmes de bourses. En effet, certaines formations paramédicales sont gérées par l'éducation nationale et leurs étudiants recevaient et continuent à recevoir des bourses de l'éducation nationale, ce qui a constitué une incitation à la convergence des critères avant l'adoption de la loi du 13 août 2004. Sur ce point, le décret du 3 mai 2005 ne fait que parachever une évolution.

Ce décret ne fixe par ailleurs pas de plafond aux bourses accordées par les régions et donne ainsi aux régions la possibilité d'accorder aux étudiants des montants plus élevés que ceux des bourses antérieurement accordées. C'est ce qu'a fait la région Poitou-Charentes, par parallélisme avec l'action menée en matière de bourses pour les formations sociales.

C. L'ACTION SANITAIRE ET SOCIALE : UN TRANSFERT AUX DÉPARTEMENTS

1. L'action sociale

L'article 49 de la loi du 13 août 2004 fait du département le chef de file de l'action sociale. Ce rôle primordial en matière d'action sociale est manifesté par un transfert complet de compétences en ce qui concerne les schémas départementaux d'organisation sociale et médico-sociale, les fonds d'aide aux jeunes, la coordination gérontologique, les comités départementaux des retraités et des personnes âgées, ainsi que par une expérimentation en matière de protection judiciaire de la

(1) Décret n° 2005-418 du 3 mai 2005 fixant les règles minimales de taux et de barème des bourses d'études accordées aux élèves et étudiants inscrits dans les instituts et écoles de formation de certaines professions de santé (J.O. du 5 mai 2005).

jeunesse⁽¹⁾. En revanche, la politique de formation des travailleurs sociaux est transférée à la région. Ce transfert à un niveau distinct du niveau départemental se justifie néanmoins par les liens étroits de cette politique avec la politique de formation professionnelle, qui est confiée à la région, ainsi que par les liens de cette politique avec la politique de formation aux professions para-médicales, qui est également confiée à la région.

Comme l'explique le rapport annuel pour 2005 de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), « *la décentralisation de l'action sociale au niveau du département a été relayée par un mouvement de délégation au niveau infradépartemental* »⁽²⁾. Ce rapport analyse la répartition des tâches entre le conseil général et ses partenaires dans le département, et constate notamment que la répartition entre le département et les centres communaux d'action sociale (CCAS) « *ne va pas sans engendrer des doublons, des dénis d'intervention et des conflits dont l'IGAS a pu être témoin sur ses différents lieux d'enquête* »⁽³⁾.

L'article 50 confie au seul conseil général l'initiative, la conduite et la responsabilité du schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale, qui se décline en plusieurs volets selon les publics visés. Les schémas en vigueur à la date d'entrée en vigueur de la loi ne sont pas pour autant devenus caducs mais se poursuivent jusqu'à leur expiration. Les conseils généraux ont plutôt tendance à poursuivre l'exécution des schémas existants. Les nombreuses réformes législatives récentes concernant les handicapés et les personnes âgées peuvent contribuer à expliquer cette relative stabilité, les départements élaborant progressivement des différents volets de leur schéma.

a) L'aide aux jeunes

L'article 51 attribue au département la gestion des aides aux jeunes en difficulté. Pour cette raison, les fonds départementaux d'aide aux jeunes en difficulté (FAJ), jusqu'alors cofinancés et cogérés par l'État et par les départements, sont à partir du 1^{er} janvier 2005 placés sous la seule autorité du président du conseil général. La possibilité de fonds locaux distincts du FAJ est supprimée, au profit d'un abondement possible du FAJ par les communes, leurs groupements, la région ou les organismes de protection sociale.

La gestion du FAJ pourra être éventuellement déléguée soit à des communes et EPCI, soit à un organisme de sécurité sociale, une association ou un groupement d'intérêt public. La prise en compte du nouveau cadre législatif par les départements ne semble pas avoir posé de problème, puisque la plupart des départements ont mis en place le nouveau fonds départemental prévu par l'article 51. La délégation de gestion à un organisme de sécurité sociale, une association ou un GIP est fréquente (dans deux tiers des cas).

(1) Au sujet de cette expérimentation, cf. le chapitre relatif aux expérimentations.

(2) Rapport annuel pour 2005 de l'Inspection générale des affaires sociales, p. 181.

(3) *Idem*, p. 187.

La DREES a été chargée pour l'année 2006 de mener une enquête qualitative en profondeur, portant sur six départements, afin de connaître plus précisément le fonctionnement de ces fonds départementaux.

b) L'aide aux personnes âgées

L'action gérontologique de proximité est transférée aux départements par la loi du 13 août 2004.

- **Les centres locaux d'information et de coordination (CLIC)** sont des structures médico-sociales chargées d'assurer l'accueil de proximité, l'information, le conseil et l'orientation des personnes âgées et de leur entourage. Le CLIC rassemble les informations, coordonne les moyens et mobilise les ressources pour aider les personnes âgées dans leur vie quotidienne. Avant décentralisation, la couverture du territoire était déjà importante, 517 CLIC étant dénombrés. La labellisation de ces centres permet de distinguer leur degré de développement ⁽¹⁾.

En vertu de la loi du 13 août 2004, la coordination de l'action gérontologique relève désormais des conseils généraux. L'autorisation de création de CLIC est délivrée par le président du conseil général depuis le 1^{er} janvier 2005. La réforme du dispositif de création des CLIC conduit à prévoir, pour les 517 CLIC existants avant l'entrée en vigueur de la loi, la conclusion de conventions entre le préfet, le président de conseil général et l'organisme gestionnaire de chaque CLIC pour déterminer la poursuite de leur activité. Afin de faciliter la signature de ces conventions, une convention-type a été transmise aux préfets. La plupart des départements ont déjà signé ou sont en train de signer de telles conventions tripartites. En mars 2006, pour 61 départements étudiés, on dénombrait déjà 246 conventions signées et 56 en cours de signature. Il faut néanmoins également signaler le cas d'un département (celui de la Somme) qui a volontairement renoncé à la signature de conventions, préférant privilégier d'autres moyens pour assurer la coordination de l'action en faveur des personnes âgées.

Le financement des CLIC, qui s'élève à un total de 51 millions d'euros, bénéficiera d'une compensation financière des montants antérieurement versés par l'État, pour un total de 17,3 millions d'euros. Cette compensation financière sera versée aux départements même lorsqu'ils ne signeront pas de conventions avec les CLIC.

- Par ailleurs, la loi du 13 août 2004 prévoit que **les comités départementaux des retraités et personnes âgées (CODERPA)** sont placés auprès du président du conseil général, alors qu'ils étaient jusqu'à présent placés auprès du représentant de l'État dans le département. Sur 80 départements étudiés, 74 ont déjà

(1) Les CLIC de niveau 1 remplissent seulement la fonction d'information et d'orientation des personnes ; les CLIC de niveau 2 proposent également un plan d'aide personnalisé ; les CLIC de niveau 3 sont dotés de moyens pour suivre la situation des personnes aidées.

pris une délibération pour fixer le fonctionnement et un arrêté pour nommer les membres de leur CODERPA.

La compensation financière des montants antérieurement versés par l'État aux CODERPA sera assuré pour l'ensemble des départements, y compris pour les trois départements ne comptant pas encore de CODERPA à la date du transfert.

2. L'action sanitaire

a) La recentralisation partielle et à géométrie variable des activités de prévention sanitaire

Le transfert facultatif peut être un moyen de tempérer la recentralisation d'une compétence. C'est ce qu'illustre l'article 71 de la loi du 13 août 2004, qui prévoit la recentralisation des activités de prévention sanitaire confiées aux départements par la loi de décentralisation de 1983. Cette recentralisation concerne l'ensemble de ces activités (à l'exception de la protection maternelle et infantile) : la vaccination, la lutte contre la tuberculose, la lutte contre la lèpre, la lutte contre les maladies sexuellement transmissibles, le dépistage du cancer.

La recentralisation de la vaccination et de la lutte contre les grandes maladies, qui devait initialement entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2005, a été reportée au 1^{er} janvier 2006 par l'article 100 de la loi de finances rectificative pour 2004, qui a également précisé les modalités de réfaction de la dotation globale de fonctionnement en fonction de la recentralisation de ces compétences. Ce report d'un an de l'entrée en vigueur de la disposition était nécessaire car les conditions d'une recentralisation dans de bonnes conditions n'étaient pas remplies.

La recentralisation n'est cependant pas obligatoire, le département pouvant conclure une convention afin de conserver la compétence pour la vaccination ou bien pour la lutte contre l'une ou l'autre ou l'ensemble de ces maladies. L'article 100 de la loi de finances rectificative pour 2004 a permis de préciser que les conventions devront être signées avant le 31 juillet 2005. La circulaire du 18 juillet 2005 relative à la mise en œuvre de la recentralisation a recommandé aux préfets, dans de tels cas, d'apprécier « *la capacité de la collectivité territoriale à répondre aux objectifs de la politique de santé publique* ». Cette circulaire comprend également un modèle de convention, afin de faciliter la négociation et la contractualisation entre l'État et la collectivité.

Lorsqu'une convention est conclue, le département conserve la part de dotation globale de fonctionnement qui lui était attribuée pour l'exercice de cette compétence.

Le transfert facultatif aux départements de la compétence recentralisée a rencontré un net succès, puisque plus de la moitié des départements ont souhaité conserver pour tout ou partie cette compétence. 12 départements ont conservé

l'ensemble des compétences⁽¹⁾. Il convient d'ajouter que dans certains cas, la conservation de tout ou partie des compétences par le département est simplement provisoire. C'est ainsi le cas du département de la Somme, qui procèdera en 2007 à la recentralisation de l'ensemble des compétences.

**DE NOMBREUX DÉPARTEMENTS ONT SOUHAITÉ CONSERVER
TOUT OU PARTIE DES ACTIVITÉS RECENTRALISÉES**

Activité	Nombre de départements ayant conclu une convention
Vaccination	59
Lutte contre la tuberculose	55
Lutte contre les infections sexuellement transmissibles	48
Dépistage des cancers	46
Lutte contre la lèpre	15

Seuls 32 départements ont abandonné dès le 1^{er} janvier 2006 la totalité des compétences⁽²⁾. Les départements qui n'ont pas souhaité conserver leurs compétences sont essentiellement des départements ruraux et peu peuplés.

Lorsque les compétences sont recentralisées, l'État assure la gestion de ces compétences par l'habilitation de structures, dans des conditions qui sont définies par un décret du 19 décembre 2005⁽³⁾. Ce décret a été complété par un arrêté du même jour précisant le contenu des dossiers de demande d'habilitation. Dans la mesure où la recentralisation de la compétence avait été reportée au 1^{er} janvier 2006, la publication, au *Journal officiel* du 22 décembre 2005, du décret précité et celle, au *Journal officiel* du 31 décembre 2005, du décret en Conseil d'État relatif à la délivrance des médicaments dans ce cadre⁽⁴⁾ ont permis une application dans les temps de l'article de loi.

La recentralisation a permis de constater que les dépenses effectives des départements pour les compétences transférées étaient parfois inférieures au montant de la compensation financière accordée par l'État. Aussi, l'existence d'un tel

(1) Ces départements qui ont conservé toutes les activités de prévention sanitaire sont l'Ardèche, la Charente-Maritime, le Finistère, le Lot-et-Garonne, la Mayenne, le Morbihan, la Nièvre, Paris, le Var, la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne et La Réunion.

(2) Ces départements qui ne conservent aucune activité de prévention sanitaire sont l'Ain, l'Aisne, l'Allier, les Hautes-Alpes, les Ardennes, l'Ariège, l'Aube, l'Aude, le Calvados, le Cantal, le Cher, la Haute-Corse, le Doubs, l'Eure, le Gard, l'Indre, les Landes, la Haute-Loire, la Loire Atlantique, le Loiret, la Lozère, la Meurthe-et-Moselle, la Meuse, les Pyrénées-Orientales, la Savoie, la Seine-et-Marne, le Tarn, le Tarn-et-Garonne, la Vienne, la Haute-Vienne, les Vosges, l'Yonne et la Guadeloupe.

(3) Décret n° 2005-1608 du 19 décembre 2005 relatif à l'habilitation des établissements et organismes pour les vaccinations et la lutte contre la tuberculose, la lèpre et les infections sexuellement transmissibles (J.O. du 22 décembre 2005).

(4) Décret n° 2005-1765 du 30 décembre 2005 relatif à la fourniture et à la délivrance de certains médicaments dans le cadre de la lutte contre la tuberculose, la lèpre et les infections sexuellement transmissibles et modifiant le code de la santé publique (J.O. du 31 décembre 2005).

écart a amené le législateur à préciser, en loi de finances rectificative pour 2004, que la réfaction de DGF devant s'appliquer en cas de recentralisation doit être *« d'un montant égal à la dotation générale de décentralisation attribuée lors du transfert initial de compétence en direction des départements, actualisée du taux d'évolution cumulé de la dotation générale de décentralisation jusqu'en 2005 »*. Cette intervention du législateur a ainsi permis d'opérer des réfections supérieures au montant effectivement consacré par les départements aux compétences auparavant transférées. Ainsi, le département de la Vienne, qui ne consacrait que 200 à 300 milliers d'euros à ces compétences bénéficiait d'un droit à compensation de 450 milliers d'euros, qui a été entièrement déduit de sa DGF à compter de la recentralisation de la compétence le 1^{er} janvier 2006.

Le personnel des conseils généraux qui s'occupait de ces compétences peut être détaché auprès des structures habilitées par l'État pour exercer ces compétences. Aussi, comme le précise la circulaire du 18 juillet 2005 relative à la mise en œuvre de la recentralisation, *« ces personnels pourront donc, à compter du 1^{er} janvier 2006, être affectés par les départements qui renonceraient à l'exercice des compétences recentralisées vers d'autres missions. Pour autant, compte tenu de l'expertise acquise par ces personnels et dans le souci d'éviter que le transfert de compétences vers l'État ne se traduise par une perte de savoir-faire préjudiciable à la qualité comme à la continuité du service rendu aux usagers, vous attirerez l'attention des présidents de conseil général sur la possibilité qui pourrait être offerte à ces personnels d'être détachés dans les conditions de droit commun auprès des services de l'État. »* Cette possibilité n'a cependant été mise en œuvre que dans trois départements. Dans les autres départements ayant abandonné leurs compétences en matière de vaccination et de lutte contre les grandes maladies, les conseils généraux ont conservé leur personnel et l'ont réaffecté à d'autres missions à caractère social.

Les structures qui ont été habilitées sont très majoritairement des établissements de santé. Le financement des structures habilitées s'élève à 48,769 millions d'euros en 2006, soit près de 5,9 millions d'euros de plus que la réfaction opérée concomitamment sur les dotations globales de fonctionnement des départements pour compenser cette recentralisation. La recentralisation présente donc un coût significatif pour l'État.

En outre, dans la mesure où la recentralisation n'est que partielle et à géométrie variable selon les départements, il est difficile d'assurer une égale prise en charge des usagers sur l'ensemble du territoire.

Enfin, la direction générale de la santé avait évalué à 63 équivalents temps plein les besoins en ressources humaines pour piloter, animer et contrôler les compétences recentralisées. Ce sont finalement 25 équivalents temps plein qui ont été accordés.

Afin d'assurer une mise en œuvre efficace de la recentralisation, un comité de pilotage et de suivi a été créé et s'est réuni pour la première fois le 5 avril 2006.

b) La lutte contre les moustiques : une décentralisation toute relative

La loi n° 64-1246 du 16 décembre 1964 relative à la lutte contre les moustiques a permis la création de zones de lutte contre les moustiques. Un arrêté ministériel définit les départements dans lesquels un arrêté préfectoral pourra identifier des zones où pourront être prises des mesures de lutte contre les moustiques.

L'article 72 de la loi du 13 août 2004 a modifié les conditions de délimitation des zones de lutte contre les moustiques. Désormais, un arrêté préfectoral pourra être pris, après avis du conseil départemental d'hygiène, dans trois cas :

- pour des départements où est constatée l'existence de conditions entraînant le développement de maladies humaines transmises par l'intermédiaire d'insectes, dont la liste est fixée par arrêté du ministre de la santé ;
- pour des départements où les moustiques constituent une menace pour la santé de la population, dont la liste est fixée par arrêté conjoint du ministre de la santé et du ministre de l'environnement ;
- pour un département dont le conseil général en ferait la demande en cas de besoin.

Un décret en Conseil d'État du 30 décembre 2005, pris après avis du Conseil supérieur d'hygiène publique de France, précise la nature des mesures susceptibles d'être prises pour faire obstacle au risque de développement de maladies humaines transmises par les moustiques⁽¹⁾. Un arrêté du 23 avril 1987⁽²⁾ fixe la liste des départements concernés par le développement de maladies humaines transmises par l'intermédiaire d'insectes, dans lesquels les mesures prévues par ce décret peuvent être appliquées. Il s'agit des deux départements de la collectivité territoriale de Corse ainsi que des quatre départements d'outre-mer.

Aucun arrêté fixant une liste des départements où les moustiques constituent une menace pour la santé des populations n'a en revanche pour le moment été adopté, et la direction générale de la santé n'envisage pas cette hypothèse dans un futur proche.

S'appuyant sur la troisième possibilité, le conseil général des Alpes-Maritimes a demandé à ce qu'un arrêté préfectoral soit pris afin de lui permettre de lutter contre les moustiques.

À l'intérieur des zones ainsi délimitées, la principale nouveauté apportée par l'article 72 de la loi du 13 août 2004 est la décentralisation au département de la lutte contre les gîtes larvaires, auparavant du ressort de l'État.

(1) Décret n° 2005-1763 du 30 décembre 2005 pris pour l'application des articles 71 et 72 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, et modifiant le code de la santé publique ainsi que le décret n° 65-1046 du 1^{er} décembre 1965 pris pour l'application de la loi n° 64-1246 du 16 décembre 1964 relative à la lutte contre les moustiques (J.O. du 31 décembre 2005).

(2) Arrêté du 23 avril 1987 concernant la lutte contre les maladies humaines transmises par des insectes (J.O. du 8 mai 1987).

Cette décentralisation demeure cependant toute relative, car le même article prévoit que, dans les départements visés par l'arrêté du 23 avril 1987, « *les arrêtés préfectoraux prescrivent toutes mesures utiles à la lutte contre les moustiques vecteurs de ces maladies* ». Ainsi, dans le cadre de l'épidémie survenue à La Réunion, le préfet est demeuré entièrement responsable de la lutte contre les moustiques.

D. LE LOGEMENT : DES TRANSFERTS ET DES DÉLÉGATIONS DE COMPÉTENCES SOUVENT FACULTATIFS

Deux particularités peuvent être relevées concernant le secteur du logement :

- d'une part, la plupart des transferts et des délégations de compétences sont facultatifs ;
- d'autre part, les communes et les EPCI bénéficient de la plupart de ces transferts et délégations de compétences, l'autre catégorie de collectivité concernée étant le département.

1. Les délégations de compétences

a) La délégation facultative du contingent préfectoral : une mise en œuvre timide et francilienne

Le contingent préfectoral est un contingent de logements sociaux dont l'attribution est décidée par le préfet. Ce contingent représente en règle générale 30 % des logements sociaux, pour lesquels le préfet propose des candidatures, d'une part pour assurer le relogement des fonctionnaires (pour 5 %) d'autre part pour assurer le logement des mal logés (pour 25 %). L'attribution des logements en question est néanmoins décidée par la commission d'attribution.

L'article 60 de la loi du 13 août 2004 permet au préfet de déléguer au maire ou, avec l'accord du maire, au président d'un EPCI compétent en matière d'habitat, tout ou partie du contingent préfectoral de logements sociaux.

La délégation facultative suppose une demande de la part de la collectivité qui souhaite en bénéficier. En revanche, le représentant de l'État n'est pas obligé de déférer à cette demande. Une circulaire du 17 janvier 2005 a donné des instructions aux préfets : « *Vous ne devrez donc procéder à la délégation du contingent que si vous estimez que cette dernière apportera, au service du logement des plus défavorisés, une efficacité au moins équivalente à celles de la gestion directe du contingent* ». En outre, la durée de conventionnement qui est recommandée aux préfets est de trois ans renouvelable, et il leur est demandé d'évaluer annuellement le respect des engagements pris par le délégataire du contingent.

En 2005, la délégation du contingent préfectoral a été effectuée dans 28 communes des Hauts-de-Seine ainsi que dans une commune du Val-de-Marne. En 2006, cette délégation devrait concerner, outre les communes précitées, 19 communes du Val-d'Oise ainsi que quelques communes supplémentaires dans les Hauts-de-Seine. À l'horizon 2007, il est possible que cette faculté soit également mise en œuvre en dehors de l'Île-de-France (par exemple, dans le département de l'Oise, au profit de l'agglomération de la région de Compiègne).

Suivant les départements, la délégation du contingent est fixée de manière spécifique : délégation totale dans les Hauts-de-Seine, délégation variable en fonction du taux de logement social pour le stock de logement existant dans le Val-de-Marne et le Val-d'Oise.

La mise en œuvre de la délégation du contingent préfectoral de logements sociaux de manière privilégiée dans les Hauts-de-Seine peut s'expliquer par l'existence d'une expérimentation dans ce département avant l'entrée en vigueur de la loi du 13 août 2004.

b) La délégation facultative des aides à la pierre : un succès réel

L'article 61 prévoit une délégation de compétences en matière d'attribution des aides publiques en faveur de la construction, de l'acquisition, de la réhabilitation et de la démolition des logements locatifs sociaux, de celles en faveur de la rénovation de l'habitat privé, de celles en faveur de la location-accession et de celles destinées à la création de places d'hébergement ainsi que, dans les départements et régions d'outre-mer, des aides directes en faveur de l'accession sociale à la propriété.

Cette délégation facultative de compétences intervient au profit des départements ainsi que des EPCI. Les aides accordées par l'ANRU ne sont pas incluses dans cette délégation. Comme le précisait la circulaire du 21 décembre 2004, dans la mesure où la délégation peut intervenir dès l'année 2005, les conventions en matière de délégation des aides à la pierre « *devront impérativement être signées au plus tard le 15 février [2005]* ». Pour les conventions prenant effet à compter de l'année 2006, une circulaire du 29 juillet 2005 a demandé aux préfets « *qu'elles soient signées avant le 31 janvier 2006, afin de ne pas retarder leur mise en œuvre, ce qui pour des raisons de première mise en œuvre n'a pas été possible en 2005* ».

Une circulaire du 23 décembre 2004 a permis de préciser les conditions de l'élaboration des conventions de délégation de compétences et de proposer des conventions types. Les conventions sont conclues pour six ans, ou pour trois ans dans le cas des EPCI n'ayant pas de programme local de l'habitat (PLH) conforme à la loi ou ayant seulement pris une délibération en vue d'en adopter un. Le dispositif de délégation de compétences comprend obligatoirement deux conventions : d'une part la convention entre l'État et le délégataire de la compétence ; d'autre part la convention entre ce délégataire et l'Agence nationale pour l'amélioration

de l'habitat (ANAH), qui permet de préciser comment cette dernière va gérer les aides destinées au parc de logement privé. En outre, il est possible qu'une convention complémentaire vienne préciser la mise à disposition des services de la DDE en faveur du délégataire.

Un décret en Conseil d'État du 3 mai 2005 ⁽¹⁾ a fixé les limites de l'adaptation des conditions d'octroi des aides à la construction, à l'acquisition et à la réhabilitation de logements. Ce décret précise également la composition ainsi que le rôle de la commission locale d'amélioration de l'habitat, chargée de donner son avis sur les décisions d'attribution des aides en faveur de l'habitat. Deux autres décrets simples ont précisé, respectivement pour la métropole ⁽²⁾ et pour l'outre-mer ⁽³⁾, les modalités de substitution du représentant du département ou de l'EPCI délégataire des aides au représentant de l'État pour prendre les décisions relatives aux aides ainsi déléguées.

Pour l'année 2005, l'entrée en vigueur de 16 conventions a révélé l'intérêt immédiat manifesté par les collectivités pour la gestion des aides à la pierre. Sur ces 16 conventions, 4 ont concerné des départements (dont Paris), 5 des communautés urbaines et 7 des communautés d'agglomérations. Une analyse de ces conventions permet de constater que la majorité d'entre elles comporte une participation financière du délégataire, qui varie de 10 à 40 %. Paris et Rennes constituent des exceptions puisque l'apport de la collectivité est dans ce cas supérieur à celui de l'État (dans un rapport de 1 à 2,5).

En 2006, le nombre de conventions entrant en vigueur est en hausse sensible. Ainsi, 16 départements, 11 communautés urbaines ⁽⁴⁾, 48 communautés d'agglomération ⁽⁵⁾ et 3 communautés de communes exerceront cette compétence déléguée.

Si la couverture territoriale est donc déjà significative, la délégation est encore plus conséquente en termes financiers : 43,6 % de l'enveloppe nationale d'aides au parc de logement privé est délégué et 42,7 % de l'enveloppe nationale d'aides au parc de logement public.

Les conventions signées entre le représentant de l'État et la collectivité délégataire des aides à la pierre assignent au délégataire des objectifs précis, qui doivent être respectés. Les premières conventions signées en 2005 ont été de ce point de vue un test concluant, puisque les objectifs ambitieux figurant dans ces conven-

(1) Décret n° 2005-416 du 3 mai 2005 relatif aux conditions d'attribution des aides à la construction, à l'acquisition et à la réhabilitation de logements et modifiant le code de la construction et de l'habitation (J.O. du 5 mai 2005).

(2) Décret n° 2005-308 du 1^{er} avril 2005 relatif à diverses dispositions concernant l'attribution de prêts et subventions pour la construction, l'acquisition, la réhabilitation de logements et modifiant le code de la construction et de l'habitation (J.O. du 3 avril 2005).

(3) Décret n° 2005-1373 du 27 octobre 2005 modifiant le code de la construction et de l'habitation et relatif à diverses dispositions concernant l'attribution de prêts et subventions pour la construction, l'acquisition, la réhabilitation de logements locatifs sociaux dans les départements d'outre-mer (J.O. du 4 novembre 2005).

(4) Sur un total de 14 communautés urbaines, soit près de la totalité d'entre elles.

(5) Sur un total de 162 communautés d'agglomération, soit plus du quart d'entre elles.

tions ont dans la plupart des cas été respectés, et lorsqu'ils ne l'ont pas été, le résultat a cependant été en amélioration sensible par rapport à l'année précédente.

Le succès de la délégation facultative des aides à la pierre est donc réel. Il convient cependant d'ajouter que la grande majorité des EPCI qui demandent une délégation des aides à la pierre sont des communautés urbaines et des communautés d'agglomération, et non des communautés de communes. Cette tendance est cohérente avec le fait que l'une des compétences communautaires obligatoires des communautés urbaines et des communautés d'agglomération concerne l'habitat, ce qui n'est pas le cas pour les communautés de communes. Ainsi, la position de votre rapporteur, lors de l'examen du projet de loi, en faveur de l'instauration d'un seuil pour l'éligibilité des communautés de communes à la délégation des aides à la pierre (seuil de 50 000 habitants et au moins une commune de plus de 15 000 habitants) est confirmée dans les faits, puisque les conventions de délégation conclues respectent toutes sauf une ce seuil implicite. Le fait que la circulaire du 29 juillet 2005 ait attiré l'attention sur ce point y a sans doute contribué.

Les EPCI souhaitent ainsi profiter de l'une des seules compétences que leur transfère la loi du 13 août 2004 (la plupart des compétences étant en effet transférées aux départements ou aux régions). Il convient d'ajouter que leur démarche est souvent une démarche complémentaire de celle du département. Ainsi, le département des Pyrénées-Atlantiques et la communauté d'agglomération de Pau, tous deux délégataires, ont mis en place un observatoire commun des transactions foncières. Dans la Vienne, le département souhaitait bénéficier de la délégation, mais a adopté une délibération suspendant sa demande à l'existence d'une demande conjointe de la communauté d'agglomération de Poitiers.

Toutes les demandes de délégation ne sont pas toujours satisfaites. Au titre des refus préfectoraux explicites, on peut citer une demande du département de la Gironde, une demande de la communauté d'agglomération de Châtelleraut.

La délégation de compétence concernant les aides aux parcs de logement public et privé peut également être combinée avec une procédure distincte, de délégation de la gestion des aides de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU). Cette possibilité avait été introduite dans le projet de loi sur initiative conjointe de la commission des Lois et de la commission des Affaires économiques du Sénat. Cette possibilité n'a cependant pas encore été utilisée par les collectivités.

2. Les transferts de compétences

a) Le fonds de solidarité pour le logement

Le fonds de solidarité pour le logement (FSL) accorde aux populations les plus démunies des aides pour l'accès ou le maintien dans le logement. Il finance également des mesures d'accompagnement social lié au logement.

Le FSL est transféré aux départements par l'article 65 de la loi du 13 août 2004. Une circulaire du 4 novembre 2004 a donné aux préfets des précisions sur les actions à conduire pour assurer un transfert effectif du FSL aux conseils généraux au 1^{er} janvier 2005. Cette circulaire demande aux préfets d'accorder une attention particulière à l'articulation des interventions du FSL avec les autres actions prévues par le plan départemental d'aide au logement des personnes en difficulté, ainsi qu'au mode de gestion qui sera choisi par le conseil général.

La diversité des modes de gestion des FSL est illustrée par le cas de la région Poitou-Charentes, le département de la Charente ayant confié la gestion à un GIP, la Vienne à une association, tandis que les Deux-Sèvres procèdent par régie directe. Le transfert du FSL aux départements s'accompagne d'une extension de la mission de ce fonds aux aides pour disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques dans le logement. Cette extension de la mission du FSL contribue à en augmenter significativement le montant, de près de 11,749 millions d'euros (soit près de 16 %). Surtout, cette extension devrait permettre d'établir une prise en charge globale, et par conséquent plus cohérente, des locataires en difficulté.

Enfin, la compétence du FSL est également élargie à l'octroi d'une aide aux associations et autres organismes à but non lucratif assurant la médiation locative, en substitution de l'aide à la médiation locative.

Un décret en Conseil d'État du 2 mars 2005 ⁽¹⁾ précise le contenu et les conditions d'élaboration du règlement intérieur des FSL. Il précise également les ressources qui devront être prises en compte pour décider de l'attribution des aides. Au regard de ce décret, les craintes exprimées par certains que la décentralisation du FSL entraîne des inégalités entre les départements ⁽²⁾ peuvent être dissipées.

b) Le transfert facultatif du logement étudiant

Le logement étudiant peut faire l'objet d'un transfert facultatif à certaines collectivités (les communes ou EPCI, ainsi que la région Île-de-France).

Le décret d'application de l'article 66 visant à définir les conventions conclues entre les communes et les CROUS pour la gestion des logements étudiants été publié au *Journal officiel* du 14 janvier 2006 ⁽³⁾. Ces conventions devront comprendre un inventaire, une évaluation de l'état des lieux, préciser les droits et obligations attachés à ces locaux ainsi que les obligations respectives des signataires et les objectifs de gestion poursuivis. En outre, la collectivité devra disposer d'au moins un quart des voix dans les instances compétentes en matière d'attribution des logements dont la propriété lui aura été transférée.

(1) Décret n° 2005-212 du 2 mars 2005 relatif au fonds de solidarité pour le logement (J.O. du 4 mars 2005).

(2) Cf. notamment le rapport du Conseil national de l'habitat Garantie des risques locatifs, novembre 2004.

(3) Décret en Conseil d'État n° 2006-44 du 9 janvier 2006 relatif aux conventions conclues en application de l'article L. 822-1 du code de l'éducation (J.O. du 14 janvier 2006).

La gestion des logements sera différente selon que les logements auront été construits avant ou après le transfert :

– pour les logements construits avant le transfert, la gestion reste assurée par le CROUS dans le cadre d'une convention conclue entre le CROUS et la collectivité bénéficiaire ;

– pour les logements construits après le transfert, la gestion sera faite selon des modalités déterminées par la collectivité ou le groupement bénéficiaire.

À l'heure actuelle, une seule demande de transfert a été déposée, par la communauté d'agglomération des Hauts-de-Bievre, pour une résidence universitaire qui est la propriété du CROUS de Versailles. Or, en l'état de la disposition législative, le transfert ne peut intervenir que pour les logements étudiants qui sont la propriété de l'État. C'est pourquoi, afin de rendre possible le transfert des logements étudiants qui sont la propriété des CROUS, un amendement a été introduit au Sénat dans le projet de loi sur la fonction publique territoriale ⁽¹⁾.

Deux autres communautés d'agglomération ont également manifesté leur intérêt pour un éventuel transfert des logements étudiants se trouvant sur leur territoire : la communauté d'agglomération de Grenoble ainsi que la communauté d'agglomération de La Rochelle. Le faible développement de ce type de transfert facultatif peut en partie s'expliquer par la publication récente du décret qui donne aux collectivités la possibilité de bénéficier de tels transferts.

3. Les autres réformes

a) Les conventions de patrimoine : un retard réglementaire

L'article 63 de la loi du 13 août 2004 a ouvert la possibilité pour les organismes d'habitation à loyer modéré de conclure avec l'État des conventions globales de patrimoine d'une durée de six ans. Ces conventions, qui comporteront des cahiers des charges, devraient ainsi permettre d'harmoniser les plafonds de loyers des différents logements HLM d'un même organisme.

En raison des craintes exprimées par les associations de locataires, les discussions entre les organismes HLM et ces associations ont duré longtemps. Le retard dans l'adoption des textes réglementaires a aussi tenu, d'après le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, au caractère moins prioritaire de cet article, par comparaison avec les articles relatifs à la délégation des aides à la construction ou au fonds de solidarité pour le logement.

Le décret en Conseil d'État, qui doit préciser les modalités d'application de l'article, devrait être transmis au Conseil d'État en juin 2006, et par conséquent être publié d'ici la fin de l'année. Le décret simple, qui doit également être publié

(1) Article 38 du projet de loi relatif à la fonction publique territoriale adopté en première lecture par le Sénat le 16 mars 2006.

afin de préciser les conditions de dérogation aux plafonds de ressources qui figurent dans les cahiers des charges annexés aux conventions globales de patrimoine qui seront conclues, devrait être intégré dans ce décret en Conseil d'État.

b) Des réformes institutionnelles

• L'article 62 de la loi du 13 août 2004 prévoit que **le conseil d'administration de l'ANRU** doit désormais comprendre des représentants des sociétés d'économie mixte. Cette modification de la composition du conseil d'administration de l'ANRU imposait la modification du décret relatif à l'ANRU ⁽¹⁾. Le projet de décret avait été envoyé en octobre 2005 au Conseil d'État, mais il a depuis lors été envisagé d'élargir la composition du conseil d'administration à un représentant de l'éducation nationale ainsi qu'à un représentant de la région Île-de-France, qui représente à elle seule près du tiers des dossiers traités par l'ANRU. La signature du décret a par conséquent été suspendue et la phase d'élaboration du décret a repris au stade de la consultation interministérielle.

• L'article 66 de la loi du 13 août 2004 prévoit la présence de représentants des collectivités locales au **conseil d'administration du CNOUS et des CROUS**. Un décret du 22 août 2005 ⁽²⁾ a en conséquence modifié le décret du 5 mars 1987 relatif à l'organisation et aux missions des œuvres universitaires :

– le conseil d'administration du CNOUS comprendra à partir du 1^{er} octobre 2005 un député, un sénateur, un membre titulaire et un membre suppléant désignés par l'Association des maires de France (AMF) ainsi qu'un membre titulaire et un membre suppléant désignés par l'Association des régions de France (ARF) ;

– les conseils d'administration des CROUS comprendront à partir du 1^{er} octobre 2005 de un à quatre membres titulaires et de un à quatre membres suppléants représentant les communes et les EPCI et désignés par le recteur d'académie.

• **Le comité régional de l'habitat (CRH)** remplace le conseil départemental de l'habitat à partir du 1^{er} janvier 2005. La composition, le fonctionnement et les compétences du CRH ont été précisées par un décret en Conseil d'État du 23 mars 2005 ⁽³⁾. Le CRH est présidé par le préfet de région qui en nomme les membres au sein de trois collèges (représentants des collectivités territoriales, professionnels, représentants d'acteurs du domaine du logement). Le CRH doit émettre chaque année un avis sur la programmation des aides publiques au logement et sur la répartition des moyens financiers. Néanmoins, la circulaire du 21 décembre 2004 a précisé qu'*« en 2005, le préfet pourra attribuer les crédits d'aides à la pierre, aux signataires des conventions de délégation, sans l'avis du*

(1) Décret n° 2004-123 du 9 février 2004 relatif à l'Agence nationale de rénovation urbaine.

(2) Décret n° 2005-1001 du 22 août 2005 portant modification du décret n° 87-155 du 5 mars 1987 relatif aux missions et à l'organisation des œuvres universitaires (J.O. du 24 août 2005).

(3) Décret n° 2005-260 du 23 mars 2005 relatif au comité régional de l'habitat et modifiant le code de la construction et de l'habitation (J.O. du 24 mars 2005).

CRH ». Cet avis étant nécessaire pour l'année 2006, une circulaire du 27 mai 2005 a attiré l'attention des préfets sur la nécessité que les CRH se réunissent au cours du dernier trimestre 2005.

La substitution des CRH aux comités départementaux de l'habitat n'est pas complète dans la mesure où la commission spécialisée des rapports locatifs demeure une commission de niveau départemental. De plus, l'article 8 *decies* du projet de loi portant engagement national pour le logement, introduit en première lecture par le Sénat et adopté en termes conformes par les deux assemblées, prévoit la création d'un plan départemental de l'habitat. Ce plan départemental de l'habitat, visant à coordonner les différentes politiques locales de l'habitat, sera élaboré par une section départementale du CRH, coprésidée par le représentant de l'État dans le département et par le président du conseil général. Cette disposition illustre la difficile répartition des compétences entre départements et régions en matière d'habitat.

Pour les départements d'outre-mer, des comités départementaux de l'habitat sont créés afin de remplir les missions assurées par les CRH en métropole. Un décret du 29 décembre 2005 ⁽¹⁾ a précisé la composition et les missions des CDH.

- Une autre disposition de l'article 61 a modifié les conditions d'établissement du **programme local de l'habitat**. Désormais, ce programme doit être établi par un EPCI pour l'ensemble de ses communes membres, pour une durée au moins égale à six ans. Une commune seule ne peut donc plus élaborer un PLH. Un décret en Conseil d'État du 4 avril 2005 ⁽²⁾ a précisé l'élaboration et le contenu du PLH, en tenant compte du remplacement des conseils départementaux de l'habitat par les conseils régionaux de l'habitat.

Il convient d'ajouter que les règles en matière d'élaboration des PLH sont susceptibles d'évoluer à nouveau, puisque l'article 2 A du projet de loi portant engagement national pour le logement, introduit en première lecture à l'Assemblée nationale et voté conforme par le Sénat, prévoit de rendre obligatoire l'élaboration d'un PLH lorsqu'un EPCI compte au moins 50 000 habitants.

E. LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

La loi du 13 août 2004 procède à d'importants transferts de propriété en matière de voirie et de grands équipements.

(1) Décret n° 2005-1788 du 29 décembre 2005 relatif au conseil départemental de l'habitat dans les départements d'outre-mer et modifiant le code de la construction et de l'habitation (J.O. du 31 décembre 2005).

(2) Décret n° 2005-317 du 4 avril 2005 relatif aux programmes locaux de l'habitat et modifiant le code de la construction et de l'habitation (J.O. du 6 avril 2005).

1. Les routes : l'application du principe de subsidiarité au profit du département

a) Le transfert des routes nationales d'intérêt local aux départements

• L'article 18 de la loi du 13 août 2004 **transfère une grande partie des routes nationales aux départements**, qui gèrent déjà un réseau de 360 000 km de routes départementales. Les routes nationales deviennent ainsi en principe la propriété du département, sous réserve de deux exceptions :

– les voies d'intérêt national ou européen continuent à relever de l'État, qui est le garant de la cohérence du réseau routier ;

– les voies d'intérêt communal restent provisoirement dans le domaine de l'État, lequel est chargé d'engager les procédures de reclassement prévues à l'article L. 123-3 du code de la voirie routière pour transférer ces routes aux communes.

Cette nouvelle répartition doit permettre d'identifier plus facilement l'autorité responsable et de mieux prendre en compte les besoins des usagers.

Le décret en Conseil d'État définissant le domaine routier national ⁽¹⁾ prévoit que l'État conserve la propriété de 8 000 km d'autoroutes concédées et de 11 800 km de routes nationales et autoroutes non concédées. Les routes nationales concédées aux départements représentent donc, *a contrario*, un réseau de 18 000 km. Ce décret a été adopté après avoir été soumis pour avis aux conseils généraux, qui ont fréquemment souhaité que l'État conserve la responsabilité de certaines voies. En conséquence, par rapport aux 9 900 km prévus dans la première version du projet de décret, les dimensions du domaine routier national ont augmenté de 20 %. Par exemple, dans le département de la Somme, conformément au souhait du conseil général, la route nationale n° 25 a été ajoutée à la liste des itinéraires routiers nationaux, en considération du fait que son classement dans le domaine routier national ne sera justifié qu'une fois l'autoroute A 25 mise en service.

En raison de cet important transfert, la répartition des services déconcentrés du ministère de l'Équipement a été largement transformée par deux décrets de réorganisation des services routiers ⁽²⁾. Le réseau national sera entretenu par onze directions interdépartementales des routes, les directions départementales de l'équipement (DDE) n'exerçant plus de compétences sur les routes. En effet, le transfert des routes nationales d'intérêt local laissait aux DDE la gestion de 120 km de routes en moyenne par département, contre 3 900 km avant le transfert. La

(1) Décret n° 2005-1499 du 5 décembre 2005 relatif à la consistance du domaine routier national (J.O. du 6 décembre 2005).

(2) Décrets n° 2006-304 du 16 mars 2006 portant création et organisation des directions interdépartementales des routes et n° 2006-305 du 16 mars 2006 modifiant le décret n° 67-278 du 30 mars 1967 relatif à l'organisation et aux attributions des services départementaux et régionaux du ministère de l'équipement (J.O. du 17 mars 2006).

création de directions interdépartementales permet d'atteindre une taille critique. Par ailleurs, la maîtrise d'ouvrage sera désormais confiée aux directions régionales, avec la création de 21 services de maîtrise d'ouvrage (SMO).

Dans le prolongement de cette réorganisation des services de l'équipement et des transferts de routes dans le domaine public départemental, le régime actuel des parcs de l'équipement ne semble pouvoir être maintenu en l'état. En effet, les parcs de l'équipement, qui sont chargés de la mise en commun, de l'entretien et de la gestion des véhicules, engins et autres équipements acquis par l'État et le département, du stockage et de la fourniture de certains produits destinés à l'entretien des routes, de l'exécution des travaux routiers en complément de ceux effectués par les subdivisions, seraient, d'après le rapport remis à ce sujet par M. Jean Courtial, « *une anomalie dans le cadre institutionnel résultant de la deuxième décentralisation* »⁽¹⁾. La part de volume d'activité des parcs pour le compte des départements devrait en effet excéder 70 %, contre un peu moins de 16 % pour l'État et près de 13 % pour les communes. Les parcs seraient ainsi dans une situation paradoxale, travaillant de manière prépondérante pour les départements mais demeurant des services de l'État. Dans son rapport, M. Jean Courtial proposait un transfert des parcs de l'équipement aux départements, tout en adaptant cette solution aux situations locales. Il préconisait également de ne pas dissocier le calendrier de la mutation des parcs de celui des transferts des routes et des services routiers.

Le nouveau domaine routier national est relativement morcelé et se compose parfois de portions discontinues. Ainsi, la route nationale n° 7 est découpée en plusieurs tronçons relevant alternativement du département et de l'État.

En application de la loi, le transfert des routes doit être constaté par le préfet dans un délai maximum de 18 mois après la publication du décret définissant le domaine public routier national, c'est-à-dire avant le 5 juin 2007. En l'absence de décision préfectorale, le transfert aurait lieu de plein droit le 1^{er} janvier 2008, mais cette disposition n'aura probablement pas à être mise en œuvre compte tenu du rythme d'adoption des arrêtés préfectoraux de transfert. Les premiers transferts ont déjà eu lieu, le décret d'application⁽²⁾ ayant été publié concomitamment avec celui définissant le domaine routier national.

Théoriquement, il s'agit d'un transfert automatique : toutes les routes ne faisant pas partie du domaine routier national deviennent la propriété des départements. La loi n'a pas requis l'accord des conseils généraux pour préserver la cohérence du réseau routier et éviter l'émiettement du domaine routier national. La liste des routes nationales transférées n'a donc pas vocation à faire l'objet d'une concertation avec le département.

(1) *Rapport sur le fonctionnement et l'évolution des parcs de l'équipement, juillet 2005, p. 35.*

(2) *Décret n° 2005-1500 du 5 décembre 2005 portant application de l'article 18 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (J.O. du 6 décembre 2005).*

Cependant, une circulaire du 6 décembre 2005 a pris acte de l'opposition de quelques conseils généraux au transfert de certaines routes ⁽¹⁾. Tout en rappelant que, « *dans les cas où, contre l'avis exprimé par le conseil général (...), le Gouvernement n'a pas inclus certaines voies dans le réseau routier national, le maintien de l'opposition du département à la solution retenue ne saurait donc constituer une raison de différer l'application de la loi et le transfert de ces voies dans le domaine public routier départemental* », ainsi que « *les graves inconvénients qui résulteraient d'un transfert échelonné de ces routes* » ⁽²⁾, elle a organisé un transfert en plusieurs étapes :

– un premier arrêté préfectoral est pris en 2005 pour les routes dont la vocation départementale ne fait aucun doute. Ces arrêtés ont permis le transfert au 1^{er} janvier 2006 de 16 510 km de routes, dans tous les départements à l'exception de la Seine-Saint-Denis, où la préfecture a jugé préférable de n'effectuer le transfert des 128 km de routes d'intérêt local qu'au 1^{er} janvier 2007 ;

– ensuite, après consultation du conseil général, un deuxième arrêté, prenant effet au 1^{er} janvier 2007, transférera d'autres routes à vocation départementale. D'après les informations communiquées au rapporteur, 270 km de routes supplémentaires devraient être transférées aux départements, tandis que le ministère des transports n'a pas encore déterminé la destination des 650 km de routes restantes, qui devraient être réparties entre les départements et les communes.

Dans les départements d'outre-mer, l'article 19 de la loi du 13 août 2004 permet de transférer la propriété des routes nationales soit au département, soit à la région. La durée de la concertation préalable au décret de transfert ne doit pas excéder neuf mois. Cependant, à ce jour, le transfert n'a été effectué qu'en Guadeloupe, au profit de la région ⁽³⁾, tandis que la collectivité bénéficiaire n'a pas encore été désignée en Guyane et à La Réunion ⁽⁴⁾. En Guyane, la procédure de concertation n'a pas débouché sur un accord, le département comme la région refusant le transfert, mais le Gouvernement n'a pas fait application des dispositions de la loi qui prévoient la désignation de la région comme bénéficiaire du transfert en cas d'échec de la concertation. Dans le cas de La Réunion, le transfert à la région a été repoussé en raison de l'effondrement d'une falaise sur la route nationale n° 1.

(1) Plusieurs conseils généraux ont déposé des requêtes pour l'annulation du décret du 5 décembre 2005 fixant la liste des routes nationales à transférer aux départements. Le juge des référés n'a pas satisfait les demandes de suspension du décret (cf. notamment l'ordonnance du président de la section du contentieux du Conseil d'État du 19 janvier 2006 (n° 288379) et celle du 23 février 2006 (n° 289580)).

(2) Les inconvénients mentionnés sont la « complexité accrue de la mise en place des nouvelles organisations au sein des administrations départementales et des services de l'État, complication des processus de transferts financiers, perte de lisibilité pour l'ensemble des acteurs et des usagers, prolongement de l'état d'incertitude et d'appréhension des personnels concernés ».

(3) Décret n° 2005-1690 du 26 décembre 2005 pris pour l'application de l'article L. 4433-24-1 du code général des collectivités territoriales et relatif au transfert des routes nationales dans les départements d'outre-mer (J.O. du 29 décembre 2005).

(4) La Martinique n'est pas concernée, car le transfert des routes nationales y a été réalisé au profit de la région dès 2002, comme le permettait la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer.

Enfin, à titre transitoire, l'article 26 de la loi permet à l'État de conserver la maîtrise d'ouvrage de certaines opérations d'investissement en cours sur les routes transférées, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État ⁽¹⁾.

- L'article 18 de la loi du 13 août 2004 réserve à l'État un rôle de coordination, de contrôle de la sécurité, d'information des usagers et de « *connaissance statistique des réseaux et des trafics* ». Pour permettre à l'État de remplir cette dernière mission, le décret n° 2006-235 du 27 février 2006 relatif aux **enquêtes au bord des routes** (*J.O. du 1^{er} mars 2006*) autorise la réalisation par le préfet d'enquêtes anonymes sur les déplacements des usagers des routes.

- Les **routes à grande circulation** sont soumises à des dispositions particulières en matière de police et de circulation, établies par un décret en Conseil d'État ⁽²⁾. En outre, les collectivités territoriales propriétaires de routes à grande circulation doivent communiquer au préfet les projets de modification des caractéristiques de ces voies.

En revanche, le décret énumérant les routes classées à grande circulation ne sera pas publié avant le second semestre 2006, pour laisser un temps suffisant à la concertation. Les conseils généraux ont jusqu'au 15 juin 2006 pour se prononcer sur l'avant-projet de décret qui leur a été transmis.

b) Les règles applicables aux autoroutes et ouvrages d'art : des décrets non encore publiés

- En premier lieu, l'article 20 de la loi du 13 août 2004 modifie les **règles applicables aux péages**.

Cet article permet tout d'abord à l'État d'instaurer un péage pour l'usage des autoroutes non concédées, par décret en Conseil d'État. Cette possibilité n'a pas été mise en œuvre à ce jour.

S'agissant des ouvrages d'art, cet article prévoit une harmonisation des conditions de création de péages, qui étaient auparavant distinctes selon le propriétaire de l'ouvrage d'art. Désormais, la faculté d'instituer un péage est ouverte aussi bien à l'État, par décret en Conseil d'État, qu'aux collectivités territoriales, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. Le recours possible au péage laisse une plus grande autonomie financière aux collectivités, qui peuvent ainsi faire financer le réseau soit par l'impôt, soit par l'utilisateur. Le décret d'application prévu, qui a fait l'objet d'une coordination interministérielle et d'un examen au Conseil d'État, est actuellement en attente de contreseing. En revanche, il n'est pas prévu pour l'instant d'instaurer un péage sur un ouvrage d'art appartenant à l'État.

(1) Décret n° 2005-1628 du 23 décembre 2005 relatif à la maîtrise d'ouvrage de certaines opérations d'investissement en cours sur le réseau routier national transféré et portant application de l'article 26 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (*J.O. du 24 décembre 2005*).

(2) Décret n° 2006-253 du 27 février 2006 relatif aux routes classées à grande circulation (*J.O. du 4 mars 2006*).

- Cet article prévoit par ailleurs la détermination, par décret en Conseil d'État, des **conditions dans lesquelles il est possible de financer des investissements sur des autoroutes concédées par la pratique dite de « l'adossement »**. Cette pratique consiste à prévoir la construction d'équipements routiers nouveaux – tels des échangeurs supplémentaires – par avenant au contrat de concession, et à les financer par la perception d'un péage sur les sections existantes plus rentables ou par un allongement de la durée de la concession. Cette absence de publicité et de mise en concurrence pour la réalisation de travaux est contraire aux principes posés par la directive européenne n° 89/440/CEE du 18 juillet 1989, dite directive « Travaux ». Cependant, en vertu d'un avis du Conseil d'État rendu le 16 septembre 1999, le recours à l'adossement est possible à titre exceptionnel, pour réaliser des aménagements constituant un simple accessoire de l'ouvrage principal et dont l'utilité est indiscutable.

Le futur décret doit tirer les conséquences de cette analyse pour préciser les conditions dans lesquelles, sur une autoroute concédée, des ouvrages non prévus au cahier des charges peuvent être financés par le péage, par un allongement de la durée de la délégation ou enfin par des concours de l'État ou des collectivités territoriales. Sa rédaction est une tâche complexe, car il importe de délimiter strictement les possibilités de recours à cette pratique dérogatoire qu'est l'adossement sous peine d'être en infraction avec le droit communautaire. Cela a retardé le processus, et le décret est encore en cours d'élaboration par la direction générale des routes.

- L'article 20 prévoit également un mécanisme de « **retour à bonne fortune** » pour les sociétés concessionnaires d'autoroutes. Actuellement, lorsque que l'État ou les collectivités territoriales accordent au concessionnaire une subvention, au motif que la rentabilité de l'exploitation est insuffisante, ils ne peuvent pas en réduire le montant si les résultats s'avèrent meilleurs que les prévisions. La loi remédie à ce problème en prévoyant qu'une partie des résultats financiers excédentaires sont partagés avec l'État et les collectivités contributrices. Le projet de décret en Conseil d'État qui doit déterminer les modalités d'application de ce dispositif a été soumis pour avis au Comité des finances locales, et sera prochainement soumis au Conseil d'État.

2. Les grands équipements : des transferts qui concernent toutes les catégories de collectivités

a) Les aérodromes civils

Les aérodromes civils doivent être transférés aux collectivités locales avant le 1^{er} janvier 2007, en application de l'article 28 de la loi du 13 août 2004.

À l'instar de la procédure prévue pour les routes nationales, un décret en Conseil d'État établit la liste des aérodromes civils d'intérêt national ou nécessaires à l'exercice des missions de l'État, qui ne peuvent faire l'objet d'un transfert

aux collectivités locales ⁽¹⁾. Il s'agit d'aéroports qui connaissent un trafic important, de dimension internationale, et qui jouent un rôle dans l'équilibre du territoire. Dix-neuf aérodromes, dont ceux de Paris, Nice, Bâle-Mulhouse, Lyon, Marseille, Toulouse et Bordeaux, ont reçu cette qualification ⁽²⁾. En revanche, 151 aérodromes peuvent être décentralisés, dont certains destinés à l'aviation légère, mais également des aéroports importants comme ceux de Clermont-Ferrand et de Lille, qui reçoivent chacun plus d'un million de passagers par an.

La procédure retenue pour le transfert des aérodromes repose sur le volontariat des collectivités. La loi permet à toutes les catégories de collectivités territoriales de se porter candidates au transfert d'un aérodrome jusqu'au 1^{er} juillet 2006, à la seule condition que l'aéroport soit situé au moins en partie sur le territoire de la collectivité. Le préfet désigne ensuite la collectivité bénéficiaire du transfert, le cas échéant après avoir organisé une concertation entre les différents candidats. Les conditions du transfert, le contenu de la convention, le rôle d'information du préfet et les critères de désignation du bénéficiaire en cas de pluralité de candidatures ont été fixés par une circulaire du 11 mai 2005.

Selon les informations fournies au rapporteur, au 30 mars 2006, 70 aérodromes ont fait l'objet de demandes de transfert, auxquelles s'ajoutent des candidatures signalées de manière informelle. Une convention a été conclue pour sept d'entre eux, et le bénéficiaire désigné pour 33 autres. 17 sont déjà gérés dans le cadre d'une mutation domaniale par une collectivité territoriale, laquelle devrait donc bénéficier d'office du transfert de propriété, sauf si elle a manifesté son refus avant le 30 juin. La direction de l'aviation civile estime que seule une vingtaine d'aérodromes n'aura pas suscité de candidature spontanée avant la date limite de dépôt. Il s'agit principalement de petites plates-formes, avec des pistes en herbe.

En cas de candidatures multiples, il est envisagé de favoriser la création de syndicats mixtes regroupant plusieurs collectivités, à l'instar de la procédure suivie pour les ports maritimes. De plus, certains aéroports comme ceux de Biarritz ou d'Agen sont déjà gérés par un syndicat mixte.

(1) Décret n° 2005-1070 du 24 août 2005 fixant la liste des aérodromes civils appartenant à l'État exclus du transfert aux collectivités territoriales ou à leurs groupements (J.O. du 31 août 2005).

(2) Les aérodromes qui sont exclus du transfert aux collectivités sont les aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly, Paris-Le Bourget, Bâle-Mulhouse, Bordeaux-Mérignac, Lyon-Saint-Exupéry et Lyon-Bron, Marseille-Provence, Aix-Les Milles et Marignane-Berre, Montpellier-Méditerranée, Nantes-Atlantique et Saint-Nazaire-Montoir, Nice-Côte d'Azur et Cannes-Mandelieu, Strasbourg-Entzheim, Toulouse-Blagnac, ainsi que pour l'outre-mer Cayenne-Rochambeau, Fort-de-France-Le Lamentin, Pointe-à-Pitre-Le Raizet, Saint-Denis-Gillot.

LISTE DES AÉRODROMES AYANT FAIT L'OBJET D'UNE DEMANDE DE TRANSFERT

AERODROME	MODE DE GESTION	CANDIDATURES
Châteauroux-Déols (Centre)	délégation de service public (DSP)	région Centre
Chartres-Champhol (Centre)	régie	communauté d'agglomération de Chartres
Issoudun-le-Fay (Centre)	régie	communauté de communes de Champagne Berrichonne
Le Blanc (Centre)	mutation domaniale	commune de Le Blanc
Tours-Sorigny (Centre)	mutation domaniale	commune de Sorigny (bénéficiaire désigné)
Saint-André-de-l'Eure (Haute-Normandie)	mutation domaniale	commune de Saint-André-de-l'Eure (bénéficiaire désigné)
Saint-Valery-Vittefleur (Haute-Normandie)	régie	communauté de communes de la Côte d'Albâtre (bénéficiaire désigné)
La Ferté-Gaucher (Île-de-France)	régie	commune de La Ferté-Gaucher (convention de transfert signée)
Melun-Villaroche (Île-de-France)	régie	– communauté d'agglomération de Melun Val de Seine ; – syndicat d'agglomération nouvelle de Sénart
Beynes-Thiverval (Île-de-France)	régie	commune de Thiverval
Buno-Bonnevaux (Île-de-France)	régie	commune de Buno
Mantes-Cherence (Île-de-France)	régie	commune de Chérence
Lille-Marcq-en-Baroeul (Nord-Pas-de-Calais)	mutation domaniale	Syndicat intercommunal de Gestion de l'Aérodrome de Loisirs (bénéficiaire désigné)
Valenciennes-Denain (Nord-Pas-de-Calais)	mutation domaniale	Syndicat mixte pour l'Aménagement et l'Exploitation de l'Aérodrome de Valenciennes-Denain (bénéficiaire désigné)
Breck-sur-Mer (Nord-Pas-de-Calais)	mutation domaniale	commune de Berck-sur-Mer (bénéficiaire désigné)
Vitry-en-Artois (Nord-Pas-de-Calais)	mutation domaniale	syndicat intercommunal à vocation unique (bénéficiaire désigné)
Beauvais-Tillé (Picardie)	DSP	– région Picardie ; – département de l'Oise ; – communauté d'agglomération de Beauvais ; – commune de Tillé
Valence-Chabeuil (Rhône-Alpes)	DSP	département de la Drôme (bénéficiaire désigné)
Pierrelatte (Rhône-Alpes)	régie	– commune de Pierrelatte ; – commune de la Garde-Adhémar
Grenoble-Saint-Geoirs (Rhône-Alpes)	mutation domaniale	département de l'Isère (bénéficiaire désigné)
Saverne-Steinbourg (Alsace)	régie	commune de Steinbourg
Beaune-Challanges (Bourgogne)	régie	commune de Beaune
Pouilly-Maconge (Bourgogne)	mutation domaniale	Communauté de communes de l'Auxois Sud (convention de transfert signée)
Til-Chatel (Bourgogne)	mutation domaniale	Communauté de communes des Vallées de la Tille et de l'Ignon (bénéficiaire désigné)
Châtillon-sur-Seine (Bourgogne)	mutation domaniale	Communauté de communes du Châtillonnais

Tournus-Cuisery (Bourgogne)	mutation domaniale	commune de Tournus (bénéficiaire désigné)
Paray-le-Monial (Bourgogne)	régie	commune de Paray-le-Monial
Macon-Charnay (Bourgogne)	DSP	– commune de Macon ; – commune de la Charnay
Chalon-Cgampforgeuil (Bourgogne)	DSP	commune de Chalon-Champforgeuil
Pont-sur-Yonne (Bourgogne)	régie	Communauté de communes de l'Yonne Nord (convention de transfert signée)
Saint-Florentin-Cheu (Bourgogne)	mutation domaniale	Communauté de communes du Florentinois
Charleville-Mezieres (Champagne-Ardenne)	DSP	département des Ardennes (bénéficiaire désigné)
Sedan-Douzy (Champagne-Ardenne)	mutation domaniale	Syndicat intercommunal de Gestion et de Valorisation de l'Aérodrome de Douzy (convention de transfert signée)
Troyes-Barberey (Champagne-Ardenne)	DSP	– département de l'Aube ; – communauté d'agglomération de Troyes
Romilly-sur-Seine (Champagne-Ardenne)	régie	communauté de communes de Romilly (convention de transfert signée)
Ecury-sur-Coole (Champagne-Ardenne)	régie	commune d'Ecury-sur-Coole (bénéficiaire désigné)
Eperney-Plivot (Champagne-Ardenne)	régie	commune d'Eperney-Plivot (convention de transfert signée)
Sézanne-Saint-Rémy (Champagne-Ardenne)	régie	commune de Saint Rémy (bénéficiaire désigné)
Chalons-Vatry (Champagne-Ardenne)	mutation domaniale	département de la Marne (convention de transfert signée)
Montbéliard-Courcelles (Franche-Comté)	mutation domaniale	communauté d'agglomération de Montbéliard (bénéficiaire désigné)
Pontarlier (Franche-Comté)	mutation domaniale	commune de Pontarlier (bénéficiaire désigné)
Belfort-Chaux (Franche-Comté)	mutation domaniale	Territoire de Belfort (bénéficiaire désigné)
Doncourt-les-Conflans (Lorraine)	régie	commune de Doncourt (bénéficiaire désigné)
Pont-Saint-Vincent (Lorraine)	régie	commune de Maizières
Luneville-Croismare (Lorraine)	mutation domaniale	commune de Lunéville (bénéficiaire désigné)
Nancy-Azelot (Lorraine)	mutation domaniale	commune d'Azelot (bénéficiaire désigné)
Dieuze-Gueblange (Lorraine)	mutation domaniale	commune de Dieuze (bénéficiaire désigné)
Sarreguemines-Neunkirch (Lorraine)	mutation domaniale	commune de Sarreguemines (bénéficiaire désigné)
Epinal-Dogneville (Lorraine)	régie	commune de Dogneville
Neufchateau (Lorraine)	mutation domaniale	communauté de communes de Neufchateau
Angers-Marcé (Pays-de-la-Loire)	régie	communauté d'agglomération Angers Loire Métropole
Brive-La Roche (Limousin)	DSP	Syndicat mixte de Création de Brive Souillac
Ussel-Thalamy (Limousin)	DSP	Syndicat mixte d'Aménagement de la Haute-Corrèze
Toulouse-Bourg-Saint-Bernard (Midi-Pyrénées)	régie	commune de Bourg-Saint-Bernard (bénéficiaire désigné)

Tarbes-Lourdes-Pyrénées (Midi-Pyrénées)	DSP	Syndicat mixte de Création de l'Usine de démantèlement d'avion
Carcassonne-Salvaza (Languedoc-Roussillon)	DSP	– région Languedoc-Roussillon ; – commune de Carcassonne
Lezignan-Corbières (Languedoc-Roussillon)	DSP	commune de Lezignan (bénéficiaire désigné)
Puivert (Languedoc-Roussillon)	régie	Communauté de Communes du Chalabrais
Perpignan-Rivesaltes (Languedoc-Roussillon)	DSP	– région Languedoc-Roussillon ; – communauté d'agglomération Perpignan-Méditerranée
Aspres-sur-Buech (PACA)	mutation domaniale	département des Hautes-Alpes (bénéficiaire désigné)
Gap-Talard (PACA)	mutation domaniale	département des Hautes-Alpes (bénéficiaire désigné)
Mont-Dauphin-Saint-Crepin (PACA)	mutation domaniale	département des Hautes-Alpes (bénéficiaire désigné)
Salon-Eyguieres (PACA)	mutation domaniale	communauté d'agglomération de Berre-Salon (bénéficiaire désigné)
Berre-la-Fare (PACA)	régie	communauté d'agglomération de Berre-Salon
Fayence (PACA)	mutation domaniale	Syndicat mixte de Fayence-Tourettes
Vinon (PACA)	mutation domaniale	Syndicat mixte Pays du Verdon
Itxassou (Aquitaine)	régie	commune d'Itxassou
Agen-la Garenne (Aquitaine)	mutation domaniale	Syndicat mixte pour l'Aérodrome départemental du Lot-et-Garonne
Biarritz-Bayonne-Anglet (Aquitaine)	mutation domaniale	Syndicat mixte pour l'Aménagement et l'Exploitation de l'Aérodrome de Biarritz-Bayonne-Anglet
Rochefort-Saint-Agnant (Poitou-Charentes)	mutation domaniale	Syndicat mixte de l'aérodrome de Rochefort-Saint-Agnant

Source : direction générale de l'aviation civile.

La loi prévoyait que le transfert d'un aérodrome pouvait être demandé à titre expérimental, mais sans que l'échéance de l'expérimentation ne puisse dépasser le 31 décembre 2006. Cependant, comme la liste des aérodromes transférables n'a été établie qu'en août 2005, cette possibilité a été vidée de son sens, d'autant plus que le refus éventuel du transfert devait être signifié avant le 30 juin 2006. Seule la commune d'Ecury-sur-Cooles (Marne) s'est portée candidate à l'expérimentation, mais celle-ci devrait se dérouler sur une période trop brève pour constituer autre chose qu'un transfert anticipé.

b) Les ports maritimes non autonomes

Le transfert de la propriété des ports maritimes non autonomes – leur gestion ayant déjà été transférée en 1983 ⁽¹⁾ – doit intervenir au plus tard le 1^{er} janvier 2007.

(1) Ce transfert a été effectué par la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

La procédure de transfert est comparable à celle retenue pour les aéroports. Les collectivités territoriales ont pu se porter candidates jusqu'au 1^{er} janvier 2006, puis le préfet désigne la collectivité bénéficiaire du transfert, éventuellement à l'issue d'une concertation entre les collectivités candidates. En revanche, aucun transfert à titre expérimental n'est possible. Les détails de la procédure ont été fixés par une circulaire du 2 août 2005.

Le code des ports maritimes prévoit la compétence de la région sur les ports maritimes de commerce, celle du département sur les ports maritimes de pêche et celle de la commune sur les ports maritimes de plaisance. Cependant, les transferts effectués en application de la loi du 13 août 2004 ne sont pas soumis à ce schéma. En effet, le respect de cette répartition aurait probablement conduit à la division de certains ports en plusieurs entités relevant de collectivités distinctes, ce qui aurait été source de difficultés de gestion susceptibles d'affecter l'équilibre économique de ces ports.

Les ports susceptibles d'être décentralisés sont au nombre de dix-huit.

Cinq d'entre eux ont fait l'objet d'une candidature unique, ce qui a permis au préfet de prendre l'arrêté de transfert assez rapidement. Il s'agit des ports de Dieppe, Caen Ouistreham, Bayonne, Concarneau et Le Larivot.

Seuls trois ports n'ont fait l'objet d'aucune candidature : il s'agit des ports de Brest, Le Fret et La Rochelle. Pour ceux-ci, de même que pour les ports qui font l'objet de candidatures multiples, il revient au préfet de désigner la collectivité bénéficiaire du transfert, selon que l'activité principale du port est la plaisance, la pêche ou le commerce.

Cependant, en cas de candidatures multiples, une solution alternative a été trouvée pour éviter de découper les ports en plusieurs entités quand ils sont le cadre à la fois d'activités commerciales, de pêche et de plaisance. Il est ainsi envisagé de transférer la propriété du port à un syndicat mixte regroupant plusieurs collectivités candidates, comme cela avait été évoqué lors des travaux préparatoires. Cette possibilité a été mise en œuvre pour le port de Cherbourg, avec la création d'un syndicat mixte regroupant la région et le département. Le port de Caen Ouistreham pourrait éventuellement être confié à ce même syndicat mixte, sous réserve d'une modification de la loi ⁽¹⁾. La possibilité de constituer un syndicat mixte est également envisagée pour les ports de Calais, Boulogne-sur-Mer, Port-la-Nouvelle, Sète et Toulon.

(1) Seule la région s'est portée candidate dans les délais prévus par la loi et il lui est impossible de retirer sa candidature au profit d'un syndicat mixte. En effet, en cas d'absence de candidature, le préfet ne peut désigner comme bénéficiaire que la région ou le département.

LISTE DES DEMANDES DE TRANSFERT DE PORTS MARITIMES

PORT TRANSFERABLE	CANDIDATURES
Candidature unique	
Dieppe (Haute-Normandie)	région
Caen Ouistreham (Basse-Normandie)	région
Bayonne (Aquitaine)	région
Concarneau (Bretagne)	département du Finistère
Le Larivot (Guyane)	commune de Matoury
Candidatures multiples	
Calais (Nord-Pas-de-Calais)	région, communauté d'agglomération de Calais
Boulogne-sur-mer (Nord-Pas-de-Calais)	région communauté d'agglomération du Boulonnais
Cherbourg (Basse-Normandie)	région, département de la Manche
Saint-Malo (Bretagne)	région commune de Saint-Malo (pour le port de plaisance des Sablons)
Brest (Bretagne)	région communauté urbaine de Brest (pour le port du Château)
Lorient (Bretagne)	région département du Morbihan (pour le port de pêche)
Port la Nouvelle (Languedoc-Roussillon)	région, communauté de communes des Corbières-Méditerranée
Sète-Frontignan (Languedoc-Roussillon)	région, département de l'Hérault, commune de Frontignan, commune de Sète
Nice (PACA)	région, département des Alpes-Maritimes
Toulon (PACA)	région, département du Var, communauté d'agglomération de Toulon, commune de la Seyne-sur-Mer
Absence de candidature	
Le Fret (Bretagne)	
Roscanvel (Bretagne)	
La Rochelle pêche (Poitou-Charentes)	

Source : direction générale de la mer et des transports.

Dans les départements d'outre-mer, un décret en Conseil d'État devait fixer la liste des ports non transférés avant le 31 août 2005. Cette exception est motivée par la situation particulière de certains ports ultramarins, qui présentent quelquefois simultanément le caractère de port de commerce, de port de pêche et de port de plaisance. Le décret n'a finalement été publié que le 22 mars 2006 et a désigné les ports de Fort-de-France (Martinique), de Dégrad-des-Cannes (Guyane) et de Port-Réunion (La Réunion)⁽¹⁾. Selon les informations communiquées au rapporteur, ce retard est dû à la nécessité de préparer le texte au niveau interministériel et au délai de l'examen en Conseil d'État, cette institution connaissant une surcharge de travail.

c) Le domaine public fluvial

L'article 32 de la loi du 13 août 2004 organise le transfert des voies navigables fluviales et des ports intérieurs aux régions ou à d'autres collectivités territoriales qui en font la demande, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État⁽²⁾, qui s'avèrent très souples. La totalité du domaine fluvial de l'État peut faire l'objet d'un transfert, à l'exception des ports intérieurs de Paris et de Strasbourg et des 21 rivières et 27 canaux énumérés en annexe du décret. Ce domaine fluvial restant de la compétence étatique correspond aux voies de transport de marchandises ainsi qu'aux grandes liaisons inter-bassins qui garantissent l'interconnexion du réseau fluvial.

Toutes les collectivités territoriales peuvent déposer leur candidature, mais la région est prioritaire si elle demande le transfert. De même, pour les trois régions qui assument déjà la responsabilité du domaine public fluvial en application de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 précitée (la Bretagne, les Pays-de-Loire et la Picardie), le transfert de propriété est de droit. Ce transfert permettra à ces régions de ne plus avoir à engager des dépenses d'aménagement sur des dépendances qui ne leur appartiennent pas.

En ce qui concerne la région Picardie, cette dernière avait concédé en 1992 au département de la Somme l'aménagement et l'exploitation du canal de la Somme. C'est la raison pour laquelle le conseil général de la Somme a demandé le transfert de propriété de cette voie navigable dès décembre 2005. Par ailleurs, le conseil général de la Somme aurait souhaité, par cohérence, pouvoir aménager et exploiter le canal de la Somme dans sa partie axonaise. Cette possibilité, cohérente en termes d'aménagement, pose cependant un problème dans la mesure où cela reviendrait à donner au département de la Somme une compétence extraterritoriale.

(1) Décret n° 2006-330 du 20 mars 2006 fixant la liste des ports des départements d'outre-mer exclus du transfert prévu par l'article 30 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (J.O. du 22 mars 2006).

(2) Décret n° 2005-992 du 16 août 2005 relatif à la constitution et à la gestion du domaine public fluvial de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements (J.O. du 18 août 2005).

Aucune date limite n'est imposée pour la transmission des candidatures. La région devenue propriétaire d'un cours d'eau ou canal peut ensuite déléguer les compétences de gestion à d'autres collectivités. Enfin, la possibilité d'exercer à titre expérimental les compétences d'aménagement et d'exploitation du domaine, pour une durée maximale de six ans, reste applicable ⁽¹⁾.

Par ailleurs, l'article 36 de la loi prévoit que le conseil régional peut demander le transfert des biens de l'État situés sur le territoire régional et dont l'exploitation est concédée aux sociétés d'aménagement régional. Ces dispositions, qui peuvent concerner notamment les aménagements hydrauliques, doivent permettre de mieux responsabiliser les régions.

3. Les transports d'Île-de-France

Depuis le 1^{er} juillet 2005, l'organisation des transports publics en Île-de-France est confiée à un nouveau syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), établissement public regroupant la région, la ville de Paris et les sept départements concernés.

La transformation du STIF en établissement public local a nécessité une réforme de son statut par décret en Conseil d'État ⁽²⁾. Désormais, le conseil d'administration comprend 29 membres, dont cinq représentants du Conseil de Paris, sept représentants des conseils généraux, un représentant de la chambre de commerce et d'industrie et un représentant des établissements publics de coopération intercommunale. La région, conformément aux dispositions de la loi, dispose de la majorité des sièges avec quinze représentants.

Les compétences attribuées au STIF par la loi comprennent notamment le transport scolaire, l'élaboration du plan régional de transport et l'élaboration du plan de déplacements urbains. Le décret n° 2005-664 du 10 juin 2005 précité a défini les conditions dans lesquelles le STIF exerce ces attributions.

Le décret réforme également le budget du STIF. Avant la loi du 13 août 2004, le STIF était financé à hauteur de 51,4 % par l'État, 18,6 % par la région et 30 % par les autres collectivités territoriales. Le transfert de la responsabilité des transports franciliens à la région a donné lieu à une augmentation de la quotité régionale, la pondération des autres membres restant inchangée.

(1) Cette possibilité, prévue à l'article 1^{er}-2 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, a été instaurée par la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

(2) Décret n° 2005-664 du 10 juin 2005 portant statut du syndicat des transports d'Île-de-France et modifiant certaines dispositions relatives à l'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France (J.O. du 11 juin 2005).

RÉPARTITION DES CHARGES D'EXPLOITATION DU S.T.I.F.

COLLECTIVITÉS	PART EN %
Région Île-de-France	51
Ville de Paris	30,38
Département des Hauts-de-Seine	7,74
Département de la Seine-Saint-Denis	3,74
Département du Val-de-Marne	3,01
Département des Yvelines	1,59
Département de l'Essonne	0,98
Département du Val-d'Oise	0,90
Département de Seine-et-Marne	0,63

La loi prévoit que les décisions sont prises à la majorité absolue. Toutefois, une majorité qualifiée des deux tiers est requise d'une part, pour déléguer des attributions du STIF à des collectivités locales ou à un EPCI et, d'autre part, pour les modifications de la répartition des contributions entre les collectivités. La loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports a ajouté à cette liste les délibérations ayant pour effet une augmentation des contributions des collectivités territoriales membres supérieure à l'inflation majorée de deux points. En effet, le vote à la majorité simple conférerait à la région Île-de-France la possibilité d'imposer des charges supplémentaires aux autres collectivités membres du STIF, au mépris du principe constitutionnel selon lequel aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre.

Cette réforme a été à l'origine d'une paralysie du STIF, certaines collectivités refusant de désigner leurs représentants, ce qui a empêché de constituer le conseil d'administration. Elle a été suivie d'une délibération du conseil régional d'Île-de-France du 20 janvier 2006 prévoyant la désignation des délégués au scrutin majoritaire plutôt qu'à la proportionnelle. Cette délibération a été suspendue par le tribunal administratif de Paris en février 2006, à la demande du préfet de région. Cette situation de blocage a retardé la plupart des projets du STIF.

Une seconde réforme de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France a permis de mettre fin à cette situation. La loi n° 2006-438 du 14 avril 2006 relative au fonctionnement du syndicat des transports d'Île-de-France⁽¹⁾ pose le principe que les délibérations du STIF ayant une incidence budgétaire sont adoptées à la majorité absolue

(1) Issue d'une proposition de loi relative au fonctionnement du syndicat des transports d'Île-de-France (n° 177, session 2005-2006), déposée sur le bureau du Sénat le 25 janvier 2006 par M. Roger Karoutchi et plusieurs de ses collègues.

des membres du conseil d'administration. Néanmoins, pendant une période transitoire de sept ans, c'est-à-dire jusqu'au 1^{er} janvier 2013, les délibérations accroissant les charges financières pourront nécessiter une majorité des deux tiers si une collectivité en fait la demande. Cette demande doit avoir été confirmée par l'assemblée délibérante de la collectivité, à la majorité qualifiée des deux tiers.

À la suite de cet accord sur les règles de majorité, le STIF a pu être mis en place. Le 29 février 2006, les collectivités locales ont désigné leurs représentants au conseil d'administration. Le 15 mars, le STIF a été installé par le président du conseil de la région Île-de-France et son bureau a été constitué. Enfin, le premier budget a été voté le 29 mars.

F. LES ENSEIGNEMENTS SECONDAIRE ET SUPERIEUR

1. De nouveaux transferts de compétences relatifs aux établissements d'enseignement

- La loi relative aux libertés et responsabilités locales a complété les compétences des collectivités locales en matière d'enseignement public, qui résultaient de la loi n° 83-663 du 7 janvier 1983 précitée. Cette loi avait confié aux collectivités territoriales la construction, l'équipement, l'entretien et le fonctionnement des établissements d'enseignement. Les communes sont responsables des écoles, les départements des collèges et les régions des lycées et des établissements d'éducation spéciale.

La loi du 13 août 2004 a confié aux départements et aux régions la propriété des immeubles, ainsi que l'accueil, la restauration, l'hébergement et l'entretien général et technique des collèges et lycées. Par conséquent, pour respecter la logique des blocs de compétences, les personnels affectés à ces missions sont également transférés aux collectivités locales. Il est en effet cohérent que les collectivités territoriales recrutent et gèrent elles-mêmes les personnels chargés de l'entretien des bâtiments qu'elles possèdent. Les personnels concernés sont les agents techniciens, ouvriers et de service (TOS). En revanche, les personnels enseignants continuent à relever de l'État.

Les nouvelles compétences des collectivités territoriales en matière de restauration scolaire sont toutefois encadrées, puisqu'un décret doit définir les conditions de fixation des tarifs. Or, en dépit du fait que les départements et les régions assument les missions de restauration scolaire depuis le 1^{er} janvier 2005, ce décret n'a toujours pas été publié. Ce retard est dû aux consultations effectuées par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, qui a soumis le projet aux principales associations d'élus, au Conseil supérieur de l'éducation nationale et au Conseil de la concurrence. En outre, alors que la loi n'imposait pas la saisine du Conseil d'État, celle-ci est apparue nécessaire car le projet de décret abroge un

précédent décret en Conseil d'État fixant les tarifs de la restauration scolaire ⁽¹⁾. Le Conseil d'État, saisi le 8 novembre 2005, n'a pas encore rendu son avis.

- L'article 82 de la loi confie également aux départements et aux régions le versement de la **contribution forfaitaire due aux établissements privés sous contrat d'association** au titre des dépenses d'accueil, de restauration, d'hébergement et d'entretien général et technique. Cette contribution était jusqu'ici versée par l'État, sur la base du coût annuel par élève du fonctionnement matériel des collèges et lycées. Or, avec le transfert des frais de fonctionnement afférents aux personnels TOS, une partie de cette contribution devra être assumée par les collectivités territoriales, le coût par élève étant calculé pour chaque collectivité. La loi ne prévoit pas explicitement de décret d'application, mais il est néanmoins nécessaire de modifier le décret n° 60-389 du 22 avril 1960 relatif au contrat d'association à l'enseignement public passé par les établissements d'enseignement privés et le décret n° 60-745 du 28 juillet 1960 relatif aux conditions financières de fonctionnement des classes sous contrat d'association. Un décret définissant les modalités de fixation de la contribution est en cours d'élaboration par le ministère de l'éducation nationale, dans le but d'effectuer le transfert à partir du 1^{er} janvier 2007.

- L'**établissement de la carte scolaire** pour les collèges est confié par l'article 81 de la loi du 13 août 2004 aux conseils généraux. Ce transfert est cohérent avec la prise en charge des transports scolaires par les départements. Afin d'aider le conseil général, la loi prévoit un avis du conseil départemental de l'éducation nationale. Dans les faits, la possibilité pour les conseils généraux d'arrêter les cartes scolaires ne donne pas lieu à des révisions systématiques de celles-ci. La nouvelle compétence du département est mise en œuvre lorsque se pose la question d'ouvrir ou de fermer un collège, et les inspecteurs d'académie, qui assuraient jusqu'alors cette compétence, apportent leur expertise.

- Le partage des compétences entre l'État et les collectivités territoriales en matière d'éducation nécessitant une concertation entre les différents acteurs, l'article 76 de la loi du 13 août 2004 crée un **conseil territorial de l'éducation nationale**. Cet organe réunit des représentants de l'État et des collectivités territoriales ainsi que, avec voix consultative, des représentants des personnels et des usagers. Ses règles de fonctionnement et les modalités de nomination de ses membres ont été établies par décret ⁽²⁾. Ses attributions sont définies de manière large, puisqu'il peut être consulté sur toute question intéressant les collectivités territoriales dans le domaine éducatif. Sa composition n'a été arrêtée que onze mois plus tard, avec l'arrêté du 14 avril 2006 fixant la liste des organisations nationales des personnels et des usagers représentées au conseil territorial de l'éducation nationale (*J.O. du 28 avril 2006*). À ce jour, le conseil territorial de l'éducation natio-

(1) Décret n° 2000-672 du 19 juillet 2000 relatif aux prix de la restauration scolaire pour les élèves de l'enseignement public.

(2) Décret n° 2005-457 du 13 mai 2005 relatif à la composition, au fonctionnement et aux conditions de nomination des membres du Conseil territorial de l'éducation nationale et modifiant le livre II du code de l'éducation (*J.O. du 14 mai 2005*).

nale s'est réuni une fois, le 15 mars 2006, en l'absence des organisations syndicales, pour élire son bureau. Il a établi un programme de travail portant sur les thèmes de l'école en milieu rural, du schéma national d'orientation et d'insertion professionnelle, des technologies de l'information et de la communication, de l'éducation prioritaire et du fonctionnement des comités départementaux et académiques de l'éducation nationale (CDEN et CAEN). Une nouvelle réunion devrait avoir lieu en juillet 2006.

- Enfin, dans le même souci de favoriser la coopération entre les différentes autorités compétentes, l'article 90 prévoit que l'État doit consulter le département avant de prendre des **décisions ayant un impact sur les besoins en transport scolaire**. Le contenu de cette obligation a été précisé par décret⁽¹⁾ : la consultation du département est requise pour les créations ou suppressions d'écoles, ainsi que pour les modifications de la structure pédagogique des établissements, du calendrier scolaire ou du temps scolaire.

2. Les établissements d'enseignement à statut particulier

- L'article 84 de la loi du 13 août 2004 transfère aux départements et aux régions le collège et le lycée d'État de Font-Romeu, ainsi que les **collèges et lycées à sections binationales** ou internationales. La plupart de ces établissements – quatre ensembles collège-lycée et deux lycées – ont été transférés au 1^{er} janvier 2005. Seuls le collège et le lycée à sections internationales de Ferney-Voltaire (Ain) restent à transférer. Par ailleurs, le transfert de la propriété des immeubles hébergeant ces collèges et lycées n'a pas encore été effectué.

- Le même article prévoyait le transfert de certains **lycées agricoles** dont la liste est fixée par décret. Le ministère de l'agriculture n'ayant pas établi cette liste, aucun établissement public national d'enseignement agricole n'a été transformé en établissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricole (EPLEFPA). Votre rapporteur, n'ayant pas eu connaissance d'un projet de décret, a interrogé la direction générale de l'enseignement et de la recherche du ministère de l'agriculture pour en connaître la cause mais n'a pas obtenu de réponse. Il s'étonne qu'un transfert prévu par la loi n'ait reçu aucune application.

- Les **écoles nationales de la marine marchande** de Saint-Malo, Le Havre, Nantes et Marseille sont transférées aux régions en application de l'article 94 de la loi et deviennent des établissements publics régionaux soumis au statut des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel. Les régions assumeront leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement, mais il reviendra à l'État de fixer les conditions d'accès, de déterminer les programmes et de délivrer les diplômes.

(1) Décret n° 2005-291 du 30 mars 2005 relatif à la procédure de consultation en matière de transports scolaires (J.O. du 31 mars 2005).

Le transfert est subordonné à l'adoption d'un décret en Conseil d'État qui doit fixer les règles d'administration de ces écoles. En particulier, ce décret doit déterminer dans quelles conditions ces écoles, en raison de leur caractère régional, dérogent au statut des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel. Jusqu'à présent, il n'a pas été possible de trouver un accord entre les ministères concernés – les ministères de l'équipement, de l'éducation nationale, des finances et de l'intérieur – sur l'étendue de ces dérogations, et plus particulièrement sur la question de la tutelle financière applicable à ces établissements. Alors que le ministère de l'équipement propose de s'écarter le moins possible du statut des autres établissements publics d'enseignement supérieur, qui relèvent de l'État, le ministère de l'intérieur souhaite garantir des prérogatives plus importantes aux régions.

Après une première réunion interministérielle tenue le 25 janvier 2006, un quatrième avant-projet de décret a été élaboré par le ministère de l'équipement et fait actuellement l'objet d'une concertation au niveau interministériel. Compte tenu de la nécessité de consulter ultérieurement les quatre conseils régionaux concernés ainsi que le Conseil supérieur de la marine marchande, il est peu probable que ce décret soit publié avant le deuxième semestre 2007.

G. LA DÉCENTRALISATION CULTURELLE

1. La régionalisation de l'inventaire général du patrimoine culturel

La loi du 13 août 2004 précitée transfère aux régions les opérations d'inventaire général des monuments et des richesses artistiques de la France, qui devient l'« *inventaire général du patrimoine culturel* ». Pour tenir compte de la diversité des situations, les régions confient ensuite aux départements ou aux communes qui en font la demande la conduite des opérations d'inventaire, selon des modalités fixées par convention.

Cependant, l'État conserve un pouvoir de contrôle scientifique et technique, exercé dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. Il est en effet important de garantir que les inventaires sont réalisés selon la même méthode afin de pouvoir constituer une banque de données nationale. De plus, les services en charge de ces missions doivent être placés sous l'autorité d'une personne répondant à des conditions de corps ou cadre d'emplois ou à des conditions de diplôme fixées par un décret en Conseil d'État. Les deux décrets d'application prévus ont été publiés le 23 juillet 2005.

Le décret n° 2005-834 du 20 juillet 2005 ⁽¹⁾ dispose que la personne sous l'autorité de laquelle sont placés les services de l'inventaire doit :

– soit appartenir à un corps ou cadre d'emplois de fonctionnaires ayant vocation à exercer des missions de caractère scientifique liées au patrimoine culturel ;

– soit posséder un diplôme d'architecte ou un diplôme sanctionnant cinq années d'études supérieures en archéologie, architecture, ethnologie, histoire, histoire de l'art ou géographie.

Le décret n° 2005-835 du 20 juillet 2005 ⁽²⁾ confie à l'État la responsabilité de définir par arrêté les normes scientifiques et techniques pour la conduite des opérations d'inventaire. La collectivité, dans la convention, définit les objectifs, les moyens et les modalités des opérations qu'elle conduit. Le ministère de la culture exerce ensuite le contrôle scientifique et technique, et peut ordonner des missions d'inspection.

Ce décret crée par ailleurs un Conseil national de l'inventaire général du patrimoine culturel, placé auprès du ministre de la culture, qui regroupe des représentants de l'État et des collectivités territoriales, ainsi que plusieurs personnalités qualifiées. Il donne un avis sur les normes techniques, le programme des opérations, les opérations entreprises et toute question relative à l'inventaire général du patrimoine culturel. Ce Conseil se substitue à la Commission nationale de l'inventaire général des monuments et des richesses artistiques de la France, qui ne comprenait pas de représentants des collectivités territoriales. Sa première réunion est prévue à l'automne 2006.

Une circulaire sur les modalités de mise en œuvre du dispositif a été adressée aux préfets de région et de département le 1^{er} août 2005.

2. Le transfert de certains monuments historiques

• En matière de monuments historiques, l'article 97 de la loi du 13 août permet de rationaliser la répartition des monuments entre l'État et les collectivités territoriales. Ainsi, **l'État peut transférer gratuitement aux collectivités territoriales qui en font la demande des immeubles ou objets mobiliers historiques** figurant sur une liste établie par décret en Conseil d'État.

Pour préparer l'établissement de cette liste, une commission présidée par l'historien René Rémond s'est réunie entre juillet et octobre 2003 pour examiner

(1) Décret n° 2005-834 du 20 juillet 2005 pris en application de l'article 95 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et relatif aux services chargés des opérations d'inventaire général du patrimoine culturel (J.O. du 23 juillet 2005).

(2) Décret n° 2005-835 du 20 juillet 2005 pris en application de l'article 95 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et relatif au contrôle scientifique et technique de l'État en matière d'inventaire général du patrimoine culturel et au Conseil national de l'inventaire général du patrimoine culturel (J.O. du 23 juillet 2005).

le cas de chacun des 400 monuments historiques de l'État affectés au ministère de la culture. Cette commission a distingué les monuments qui doivent rester la propriété de l'État – les cathédrales, les grands palais nationaux, les anciens biens de la couronne, les monuments d'intérêt national ou fortement symboliques au regard de la nation – et ceux dont le transfert aux collectivités territoriales apparaît possible ou souhaitable. Ce travail réalisé en amont a permis d'adopter assez rapidement le décret ⁽¹⁾, qui prévoit la possibilité de transférer 176 monuments, situés dans les vingt-deux régions métropolitaines et en Guyane, et qui détaille les informations devant être fournies au préalable par le préfet de région. Certains monuments importants, comme le château du Haut-Kœnigsbourg, le château de Chaumont ou l'abbaye de Jumièges, font partie de ceux dont le transfert est proposé. D'autres sont déjà partiellement la propriété d'une collectivité territoriale, telle l'église de Saint-Ayoul, à Provins, dont la crypte appartient à l'État pour des raisons historiques, alors que la nef relève de la commune.

Le délai de dépôt des candidatures n'est pas clos, puisque la loi prévoit que les demandes de transfert peuvent être adressées dans un délai d'un an après la publication du décret fixant la liste des monuments à transférer, c'est-à-dire avant le 23 juillet 2006. Le ministère de la culture estime à une trentaine le nombre de sites qui feront l'objet d'une demande de transfert. En effet, au 10 mai 2006, 107 monuments ont fait l'objet d'une demande d'informations de la part de collectivités territoriales et 27 candidatures ont été signalées ou formulées.

MONUMENTS HISTORIQUES AYANT FAIT L'OBJET D'UNE DEMANDE DE TRANSFERT

EMPLACEMENT	DESIGNATION DU MONUMENT	CANDIDATURE
Alsace (Orschwiller)	Château du Haut Koenigsbourg	Département du Haut-Rhin
Auvergne (Orcines)	Temple de Mercure au sommet du Puy-de-Dôme	Département du Puy-de-Dôme
Auvergne (Randan)	Collections du domaine de Randan	Région Auvergne
Bretagne (Crozon)	Alignements de Ty-Ar-C'Huré à Montougard	Commune de Crozon
Centre (Chaumont-sur-Loire)	Château du Chaumont	Région Centre
Corse (Bastia)	Bastion nord	Commune de Bastia (déjà effectué)
Île-de-France (Paris)	Hôtel Renan-Scheffer (musée de la vie romantique)	Ville de Paris
Île-de-France (Argenteuil)	Allée couverte des Déserts	Commune d'Argenteuil
Languedoc-Roussillon (Narbonne)	Cimetière paléochrétien du Clos-de-la-Lombarde	Région Languedoc-Roussillon
Languedoc-Roussillon (Nages-et-Solorgues)	Oppidum des Castels	Région Languedoc-Roussillon
Languedoc-Roussillon (Lattes)	Ville et port de Saint-Sauveur	Région Languedoc-Roussillon
Languedoc-Roussillon (Montpellier)	Hôtel de Lunas	Région Languedoc-Roussillon

(1) Décret n° 2005-836 du 20 juillet 2005 pris en application de l'article 97 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et relatif aux conditions de transfert de la propriété de monuments historiques aux collectivités territoriales (J.O. du 23 juillet 2005).

EMPLACEMENT	DESIGNATION DU MONUMENT	CANDIDATURE
Languedoc-Roussillon (Javols)	Cité des Gabales	Région Languedoc-Roussillon
Languedoc-Roussillon (Lanuejols)	Mausolée gallo-romain	Région Languedoc-Roussillon
Haute-Normandie (Jumièges)	Abbaye de Jumièges	Département de la Seine-Maritime
Picardie (Coucy-le-Château)	Porte de Laon	Département de l'Aisne
Poitou-Charentes (Saint-Maixent-l'École)	Parcelle de terrain	Commune de Saint-Maixent-l'École
Poitou-Charentes (Vendeuvre-du-Poitou)	Site antique des Tours Mirandes	Commune de Vendeuvre-du-Poitou
Poitou-Charentes (Poitiers)	Dolmen de la Pierre-Levée	Commune de Poitiers
PACA (Riez)	Hôtel de Mazan	Commune de Riez
PACA (Arles)	Cryptoportiques	Commune d'Arles
PACA (Arles)	Chapelle Saint-Jean-de-Moustier	Commune d'Arles
PACA (La Roque-d'Anthéron)	Abbaye de Silvacane	Commune de La Roque-d'Anthéron
PACA (Fréjus)	Butte Saint-Antoine	Commune de Fréjus
PACA (Fréjus)	Plate-forme romaine	Commune de Fréjus
Rhône-Alpes (Cruas)	Terrain adjacent à l'église de Cruas	Commune de Cruas
Rhône-Alpes (Charlieu)	Partie de l'abbaye de Charlieu	Département de la Loire
Rhône-Alpes (Aime)	Basilique Saint-Martin	Commune d'Aime

Dans certains cas, un même monument a fait l'objet de demandes d'informations de la part de plusieurs collectivités, même si à ce jour aucun cas de candidatures multiples ne s'est présenté. En cas de pluralité de candidatures, la circulaire du 1^{er} août 2005 prévoit que les préfets détermineront la collectivité bénéficiaire en appréciant, d'une part, la capacité financière de la collectivité à assumer la propriété du monument et, d'autre part, la qualité du projet culturel, notamment les conditions d'ouverture au public.

- La loi du 13 août 2004, dans son article 99, prévoit d'autre part le **transfert aux départements des crédits consacrés à la conservation du patrimoine rural non protégé**. Les conditions d'application de cet article ont été fixées par un décret publié le 23 juillet 2005, qui régit également le transfert expérimental des crédits d'entretien et de restauration des monuments historiques⁽¹⁾. En application de ces dispositions, onze conventions de mise à disposition de parties de services des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) ont été conclues entre des préfets et des présidents de conseils généraux. Par ailleurs, la possibilité pour les services de l'État de remplir, à titre gracieux, un rôle de conseil et d'expertise

(1) Décret n° 2005-837 du 20 juillet 2005 pris en application de l'article 99 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et relatif à la maîtrise d'œuvre de certains travaux portant sur les monuments historiques classés et à la définition du patrimoine rural non protégé au titre des monuments historiques (J.O. du 23 juillet 2005).

technique auprès des collectivités locales qui le souhaitent a été maintenue. Le montant des crédits transférés en application de cet article est compris entre 20 000 euros pour l'Essonne ou la Haute-Saône et 150 000 euros pour l'Eure-et-Loir.

3. La réorganisation des enseignements artistiques

La loi du 13 août 2004 a clarifié la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités en matière d'enseignements artistiques. Alors que la législation antérieure se limitait à permettre à l'État, aux régions, aux départements et aux communes de créer des établissements de musique, de danse ou d'art dramatique, la loi du 13 août 2004 a distingué :

– les établissements d'enseignement initial, qui relèvent des communes ou de leurs groupements, sauf s'ils ont été créés par une autre collectivité avant la loi. Ces écoles doivent s'intégrer dans un schéma départemental des enseignements artistiques élaboré par le département ;

– les établissements d'enseignement professionnel initial, qui relèvent de la région, laquelle établit un plan de développement des formations professionnelles. Par conséquent, les concours financiers accordés auparavant par l'État pour le fonctionnement de ces écoles sont transférés aux départements et aux régions ;

– les établissements d'enseignement supérieur de musique, de danse, d'art dramatique ou d'arts du cirque, qui relèvent de l'État. Ces nouveaux établissements d'enseignement supérieur spécialisés forment aux métiers du spectacle et peuvent délivrer des diplômes nationaux.

En dehors de la gestion de ces établissements, l'État est également responsable de répartir les établissements existants en catégories correspondant à leurs missions. En outre, il définit, par arrêté, les qualifications exigées des personnels d'enseignement.

Sur les trois décrets en Conseil d'État prévus à l'origine pour l'application de l'article 101 de la loi, un seul a été adopté à ce jour, concernant les règles applicables aux établissements d'enseignement professionnel initial⁽¹⁾. Ces établissements pourront, à partir de 2009, délivrer des diplômes nationaux d'orientation professionnelle, qui permettront d'accéder à la formation professionnelle supérieure. Trois projets d'arrêtés ministériels élaborés par le ministère de la culture tendant à préciser les règles applicables respectivement pour l'enseignement de la musique, de la danse et de l'art dramatique.

L'élaboration du décret relatif au **classement des établissements d'enseignement artistique** a été longue car le ministère de la culture a organisé

(1) Décret n° 2005-675 du 16 juin 2005 portant organisation du cycle d'enseignement professionnel initial et création des diplômes nationaux d'orientation professionnelle de musique, de danse et d'art dramatique (J.O. du 17 juin 2005).

une concertation sur le classement des 36 conservatoires nationaux de région, 110 écoles nationales de musique et 300 établissements agréés avec l'ensemble des organisations professionnelles concernées. D'après les informations communiquées au rapporteur, au terme de cette concertation, le ministère envisage une période transitoire de sept ans pendant laquelle les établissements seront classés automatiquement en fonction de leur statut actuel⁽¹⁾. Ce délai pourrait être utilisé par les collectivités pour mettre l'établissement en conformité avec les normes applicables à sa catégorie et éventuellement solliciter un reclassement dans une autre catégorie, le cas échéant après inspection par les services de l'État. L'avant-projet de décret devrait être soumis prochainement au Conseil d'État, en vue d'une publication fin 2006 ou début 2007.

Quant au décret envisagé pour fixer les autres modalités d'application de l'article 101, il a finalement été jugé inutile, et les précisions nécessaires ont été apportées par une circulaire du 22 avril 2005. Celle-ci détaille notamment les règles d'élaboration des schémas départementaux de développement des enseignements artistiques et des plans régionaux de développement des formations professionnelles. Elle fixe également les conditions du transfert des crédits consacrés aux établissements d'enseignement professionnel initial, qui devront être répartis entre les départements et les régions par voie conventionnelle.

Le ministère a également diffusé à l'ensemble des conseils généraux un *vade-mecum* relatif aux schémas départementaux. Dans la plupart des départements, les schémas ont déjà été adoptés ou le seront dans les mois à venir. En revanche, aucun plan régional de développement des formations professionnelles n'a été adopté, notamment parce que les conseils régionaux attendent la publication du décret de classement des établissements. Pour permettre aux régions de préparer leurs plans le plus tôt possible, le ministère a élaboré en février 2006 un « mémento pour l'élaboration du volet cycle d'enseignement professionnel initial de musique, de danse et d'art dramatique ».

Le décret d'application de l'article 102, **permettant aux établissements d'enseignement supérieur de délivrer des diplômes nationaux**⁽²⁾, est encore en cours d'élaboration. D'une part, une concertation avec l'ensemble des acteurs concernés a été nécessaire pour préparer l'alignement sur le modèle de diplôme de l'éducation nationale. D'autre part, si les conservatoires nationaux supérieurs de musique sont des établissements publics administratifs, la plupart des écoles de théâtre et de cirque sont des structures de type associatif, ce qui ne leur permet pas de délivrer des diplômes nationaux. Cette faculté n'est pas offerte non plus aux établissements publics de coopération culturelle (EPCC). Le ministère a donc suspendu la préparation du projet de décret dans l'attente d'une réforme du statut législatif des EPCC, laquelle a eu lieu avec l'adoption de la loi n° 2006-723 du

(1) Les écoles agréées deviendraient des conservatoires d'intérêt communal, les écoles nationales de musique deviendraient des conservatoires d'intérêt départemental et les conservatoires nationaux de régions seraient classés comme conservatoires d'intérêt régional.

(2) Dans l'état du droit, les établissements d'enseignement supérieur, notamment les conservatoires nationaux supérieurs de musique, délivrent seulement des diplômes d'établissement.

22 juin 2006 modifiant le code général des collectivités territoriales et la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle. L'article 4 de cette loi prévoit que les établissements d'enseignement supérieur d'arts plastiques sont autorisés à délivrer des diplômes nationaux. Par conséquent, le projet de décret devrait désormais aboutir.

H. LES PLANS D'ÉLIMINATION DES DÉCHETS

La loi du 13 août 2004 transfère de l'État au conseil général l'élaboration des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers. Cette élaboration se fait en coopération avec les collectivités compétentes en matière de traitement ou d'élimination des déchets, et avec diverses consultations obligatoires. En Île-de-France, le plan est régional et établi à l'initiative du conseil régional, en coopération avec les départements. La compétence d'élaboration du préfet est remplacée par un pouvoir de contrôle. Ainsi, le préfet peut demander une nouvelle délibération sur le projet de plan d'élimination des déchets ménagers et peut se substituer aux départements en cas de carence, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

Alors que le dispositif est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2005 (droit commun de l'article 199), le décret d'application n'a été publié que le 30 novembre 2005⁽¹⁾. La circulaire du 17 janvier 2005 relative à la décentralisation des plans d'élimination des déchets ménagers (PEDMA) précise que cette adoption tardive du décret ne compromet pas le transfert. En effet, le décret du 18 novembre 1996 prévoyait la possibilité de confier cette compétence au président du conseil général, à la demande du conseil général.

Le décret détaille la compétence consultative du préfet, en précisant que le plan lui est soumis pour avis. Il encadre par ailleurs strictement sa compétence de substitution en fixant les délais dans lesquels le préfet peut inviter le département à adopter le plan, puis se substituer à celui-ci : le préfet ne peut élaborer lui-même le plan que si celui-ci n'a pas été approuvé dix-huit mois après la deuxième invitation du préfet à adopter le plan. Enfin, le préfet peut demander au conseil général une nouvelle délibération sur le plan, dans un délai de trois mois après son adoption, ou inciter le président du conseil général à réviser le plan.

Au-delà de l'application de la loi du 13 août précitée, le décret du 29 novembre 2005 a également été l'occasion de se conformer à diverses règles communautaires, en étoffant le contenu des plans :

– il fixe de nouveaux objectifs de recyclage à atteindre pour le 31 décembre 2008, alors que le décret précédent ne fixait des objectifs que pour le 30 juin 2001. Cette réforme fait suite à la condamnation de la France en 2002 pour ne pas avoir de plans de gestion des déchets incluant les emballages⁽²⁾ ;

(1) Décret n° 2005-1472 du 29 novembre 2005 modifiant le décret n° 96-1008 du 18 novembre 1996 relatif aux plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés (J.O. du 30 novembre 2005).

(2) CJCE, 2 mai 2002, aff. N° C-292/99, Commission c/ France.

– il transpose la directive du 27 janvier 2003 relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques, qui impose un taux moyen annuel de collecte sélective de quatre kilogrammes par habitant pour ce type de déchets.

II. — LES COMPÉTENCES EXERCÉES À TITRE EXPÉRIMENTAL

A. L'EXERCICE À TITRE EXPÉRIMENTAL DE COMPÉTENCES COMPLÉMENTAIRES DES COMPÉTENCES EXERCÉES OU TRANSFERÉES

La réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 a consacré au niveau constitutionnel la possibilité pour les collectivités territoriales, ainsi que pour d'autres personnes publiques ou des services de l'État, de recourir à l'expérimentation. Ce recours à l'expérimentation peut prendre deux formes :

- l'expérimentation prévue par la loi ou le règlement, pour un objet et une durée limités (article 37-1 de la Constitution) ;
- l'expérimentation, spécifiquement réservée aux collectivités, afin de déroger pour un objet et une durée limités aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences par ces collectivités (quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution).

Les conditions de mise en œuvre de ce second type d'expérimentation, que l'on peut qualifier d'expérimentation normative, sont définies par la loi organique n° 2003-704 du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales ⁽¹⁾. L'expérimentation normative n'a cependant depuis lors fait l'objet d'aucune mise en œuvre.

Par-delà les règles spécifiques de l'expérimentation normative, un certain nombre de caractéristiques communes aux différents types d'expérimentations peuvent être dégagées. L'expérimentation doit être permise par une disposition législative, qui fixe elle-même *ab initio* le terme de son application. Une demande expresse des collectivités est nécessaire pour qu'elles soient admises à participer à l'expérimentation. À l'issue de la période d'expérimentation et au vu d'un rapport d'évaluation, l'expérimentation peut être abandonnée, si elle se révèle non pertinente, ou être prolongée ou modifiée, si ses résultats ne sont pas encore concluants. À l'inverse, si les résultats de l'expérimentation semblent satisfaisants, le législateur peut généraliser les compétences ou le pouvoir normatif exercés à titre expérimental par les collectivités territoriales. La généralisation, la prolongation ou la modification de l'expérimentation exigent l'adoption d'une nouvelle loi.

(1) Cette loi organique prévoit notamment la durée maximale de l'expérimentation, qui est de cinq ans, un délai dans lequel les collectivités remplissant les conditions peuvent demander par délibération motivée de leur assemblée délibérante à participer à l'expérimentation, la publication d'un décret fixant la liste des collectivités autorisées à participer à l'expérimentation, la publication au Journal officiel des actes des collectivités portant dérogation aux dispositions législatives ou réglementaires, la possibilité pour le représentant de l'État d'assortir un recours dirigé contre l'un de ces actes d'une demande de suspension, la transmission au Parlement d'un rapport aux fins d'évaluation, l'adoption ultérieure d'une loi déterminant selon le cas la prolongation, la modification, la généralisation ou l'abandon de l'expérimentation.

Jusqu'à la loi du 13 août 2004, les expérimentations en matière de transferts de compétences aux collectivités territoriales avaient été relativement peu fréquentes.

**LES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES À TITRE EXPÉRIMENTAL
AVANT LA LOI DU 13 AOÛT 2004**

La loi n° 97-135 du 13 février 1997 comportait un article 15 prévoyant une expérimentation par les régions en matière d'organisation des services régionaux ferroviaires de voyageurs, pour une durée de trois ans. Cette expérimentation a été mise en œuvre par plusieurs régions : l'Alsace, le Centre, les Pays de la Loire, la Provence-Alpes-Côte d'Azur, le Rhône-Alpes et le Nord-Pas-de-Calais. Par la suite, l'article 124 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 a consacré cette expérimentation en prévoyant le transfert obligatoire aux régions de la compétence en matière d'organisation des services régionaux ferroviaires de voyageurs, à compter du 1^{er} janvier 2002.

La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a par la suite permis trois types de transferts de compétences à titre expérimental :

- l'expérimentation par les régions en matière d'aménagement, d'entretien et d'exploitation des ports maritimes d'intérêt national, jusqu'au 31 décembre 2006 (article 104) ;
- l'expérimentation par les collectivités en faisant la demande en matière d'aménagement, d'entretien et d'exploitation des aérodromes civils, jusqu'au 31 décembre 2006 (article 105) ;
- l'expérimentation par les collectivités en faisant la demande en matière de conduite de l'inventaire du patrimoine, des mesures de classement des monuments historiques et d'inscription à l'inventaire supplémentaire, de participation aux travaux d'entretien et de réparation des immeubles inscrits à l'inventaire supplémentaire et d'autorisation de ces travaux ; pour une durée de trois ans (article 111).

Ces possibilités n'avaient pas été mises en œuvre par les collectivités lorsque la loi du 13 août 2004 a transformé ce transfert à titre expérimental en un transfert obligatoire en ce qui concerne les ports maritimes, les aérodromes ainsi que l'inventaire du patrimoine.

La loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages permet d'autre part une expérimentation pour l'aménagement et l'exploitation du domaine public fluvial de l'État, pour une durée maximale de six ans (article 59). Cette expérimentation peut encore être mise en œuvre.

La loi du 13 août 2004 a été l'occasion de permettre aux collectivités qui le souhaitent d'exercer à titre expérimental de nouvelles compétences. Ainsi, ce sont sept articles de cette loi qui ouvrent, pour une durée de quatre à cinq ans selon le domaine concerné, des possibilités d'expérimentation pour les collectivités territoriales. Ces expérimentations sont à mettre en regard des compétences déjà exercées par les collectivités ainsi que de celles qui leur sont transférées par cette loi. Le type de collectivité susceptible de demander l'expérimentation est à chaque fois cohérent avec son domaine de compétences préexistant.

**DES EXPÉRIMENTATIONS COHÉRENTES AVEC LE CHAMP DE COMPÉTENCES
DES COLLECTIVITÉS CONCERNÉES**

Article	Objet de l'expérimentation	Collectivité concernée
1 ^{er}	Élaboration d'un schéma régional de développement économique	Régions
44	Autorité de gestion et de paiement des fonds européens	Régions, ou à défaut autres collectivités ou leurs groupements
59	Mise en œuvre des mesures de protection de l'enfance ordonnées par l'autorité judiciaire	Départements
70	Financement et réalisation d'équipements sanitaires	Régions
74	Résorption de l'habitat insalubre et lutte contre le saturnisme	Communes disposant d'un service communal d'hygiène et de santé (208 communes) et Paris
86	Création d'établissements publics d'enseignement primaire	Communes et EPCI
99	Gestion des crédits budgétaires affectés à l'entretien, la restauration des immeubles, orgues, objets mobiliers classés ou inscrits	Régions ou, à défaut, départements

En outre, un cas spécifique d'expérimentation concerne le transfert des aérodromes, prévu par l'article 28 de la loi du 13 août 2004 ⁽¹⁾. Le transfert des compétences pour aménager, entretenir et exploiter les infrastructures peut avoir lieu à titre expérimental si la demande en est faite par une collectivité avant le 17 août 2005. C'est ce que précise la circulaire du 11 mai 2005 du ministère de l'équipement : « *S'agissant enfin des expérimentations, les candidatures ne pourront être prises en compte que dans le délai d'un an à compter de la publication de la loi, soit au plus tard le 16 août 2005.* » La circulaire du 21 décembre 2004 du ministère de l'intérieur interprétait différemment les délais dans lesquels le transfert expérimental des aérodromes peut avoir lieu. D'après cette circulaire, les collectivités pouvaient se porter candidates à cette expérimentation entre la date de publication du décret fixant la liste des aérodromes exclus du transfert (soit le 31 août 2005) et le 1^{er} janvier 2006. La direction générale de l'aviation civile s'en est tenue à l'interprétation de la circulaire du 11 mai 2005, et une seule collectivité bénéficie du transfert expérimental d'un aérodrome : la commune d'Écurey-sur-Coole, dans la Meuse.

L'échéance de cette expérimentation « *ne peut excéder le 31 décembre 2006* ». Concurrément et jusqu'au 1^{er} juillet 2006, les collectivités pourront demander un transfert anticipé pour des aérodromes qui n'auraient pas fait l'objet d'un transfert à titre expérimental. Enfin, à compter du 1^{er} janvier 2007, le transfert des aérodromes aux collectivités sera définitif. Ainsi, en l'espace de

(1) Cf. supra, I, E, 2, a.

deux ans, s'articulent en matière de transfert des aérodromes le transfert expérimental ou le transfert anticipé et le transfert définitif.

Ce transfert expérimental par anticipation n'est pas semblable aux expérimentations mentionnées dans le tableau ci-dessus. En effet, le propre d'une expérimentation est le caractère aléatoire de son résultat, et donc de la généralisation ou à l'inverse de la suppression de cette possibilité pour les collectivités. En ce sens, le transfert de la gestion des aéroports n'est pas expérimental car la loi prévoit déjà la généralisation de cette expérimentation. Le transfert expérimental de la gestion des aéroports est cependant expérimental au regard de la collectivité qui le demande, puisque cette collectivité pouvait s'opposer au transfert définitif de l'aéroport à son profit, par une délibération prise au plus tard le 30 juin 2006. Le préfet demeure néanmoins compétent en dernier ressort pour désigner dans ce cas la collectivité bénéficiaire du transfert définitif.

B. L'ENCADREMENT DANS LE TEMPS ET L'ÉVALUATION FINALE DES EXPÉRIMENTATIONS

Les expérimentations prévues par la loi du 13 août 2004 sont limitées dans le temps et doivent faire l'objet d'une analyse finale, afin que le législateur puisse décider en toute connaissance de cause soit leur généralisation, soit leur prolongation, soit leur abandon.

Six des sept expérimentations arriveront à leur terme le 31 décembre 2009. L'expérimentation en matière de gestion et de paiement des fonds européens arrivera pour sa part à échéance dès le 31 décembre 2008 : le terme ainsi retenu correspondait à l'issue de la période de paiement du programme 2000-2006. Cependant, en raison de l'évolution des textes réglementaires européens, la période de paiement du programme 2000-2006 arrivera à échéance un an plus tard, ce qui doit donc amener à modifier la disposition législative fixant le terme de l'expérimentation.

Dans la mesure où la plupart des expérimentations sont censées débiter au 1^{er} janvier 2006 ⁽¹⁾, elles auront lieu pendant quatre ans, ce qui permettra par conséquent au législateur d'apprécier sur une période suffisamment longue la pertinence et l'efficacité de ces mesures expérimentales.

(1) Les seules expérimentations pour lesquelles il n'existe pas de date au-delà de laquelle de nouvelles candidatures sont impossibles sont les expérimentations en matière d'élaboration du SRDE et en matière de création d'établissements publics d'enseignement primaire.

LE CALENDRIER DES EXPÉRIMENTATIONS

Article	Objet de l'expérimentation	Date butoir de dépôt des candidatures	Date butoir de l'expérimentation
1 ^{er}	Élaboration d'un schéma régional de développement économique		31 décembre 2009
44	Autorité de gestion et de paiement des fonds européens		31 décembre 2008
59	Mise en œuvre des mesures de protection de l'enfance ordonnées par l'autorité judiciaire	31 décembre 2005	31 décembre 2009
70	Financement et réalisation d'équipements sanitaires	31 décembre 2005	31 décembre 2009
74	Résorption de l'habitat insalubre et lutte contre le saturnisme	31 décembre 2005	31 décembre 2009
86	Création d'établissements publics d'enseignement primaire		31 décembre 2009
99	Gestion des crédits budgétaires affectés à l'entretien, la restauration des immeubles, orgues, objets mobiliers classés ou inscrits	30 juin 2005 pour les régions, reportée au 23 janvier 2006 31 décembre 2005 pour les départements, reportée au 23 juillet 2006	31 décembre 2009

L'appréciation que le législateur portera sur les expérimentations dépendra également des rapports d'évaluation qui lui seront remis.

La loi a précisé par avance, pour chacune des expérimentations devant débiter le 1^{er} janvier 2006, le délai dans lequel un rapport d'évaluation devra être transmis par le Gouvernement au Parlement. Ce délai est de six mois avant le terme de l'expérimentation, soit le 1^{er} juillet 2009. Les rapports d'évaluation s'appuieront sur les informations recueillies par les préfets. Ces rapports devront en outre être assortis des observations des collectivités concernées. Le Gouvernement n'a cependant pas encore arrêté de méthode d'évaluation. Si les administrations centrales concernées seront en tout état de cause impliquées dans le travail d'évaluation, il est possible qu'il soit également fait appel aux différents corps d'inspection.

L'expérimentation en matière de gestion et de paiement des fonds européens doit pour sa part faire l'objet d'un rapport au Parlement au cours du premier semestre 2006, ce qui est cohérent avec le fait que cette évaluation porte sur la programmation financière 2000-2006.

Pour le cas de l'expérimentation en matière d'établissements publics d'enseignement primaire, la loi n'apporte pas de précisions sur les modalités d'évaluation, qui doivent être précisées par un décret en Conseil d'État.

C. DES EXPÉRIMENTATIONS AUX FORTUNES DIVERSES

1. L'expérimentation en matière de SRDE : un succès ambigu

Une expérimentation a été permise par l'article premier, à l'initiative du Sénat en deuxième lecture, pour l'élaboration du schéma régional de développement économique (SRDE). Cette expérimentation est ouverte pour cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi, c'est-à-dire du 1^{er} janvier 2005 jusqu'au 31 décembre 2009. Comme votre rapporteur l'expliquait dans le rapport de deuxième lecture à l'Assemblée nationale : « *Il s'agit de s'assurer par la preuve que la notion de chef de file peut donner des résultats en matière de développement économique.* ».

Une circulaire du 25 mars 2005 est venue préciser les conditions d'élaboration des SRDE. Cette circulaire a utilement souligné que l'initiative de l'élaboration d'un SRDE revient au président du conseil régional.

Cette circulaire précisait d'autre part que les préfets pouvaient délimiter le périmètre des aides de l'État à transférer aux régions dans le cadre de l'élaboration d'un SRDE. Cette restriction par rapport au texte de loi a été contestée devant le Conseil d'État par l'Association des régions de France. L'article 130 de la loi de finances rectificative pour 2005 a pour cette raison modifié l'article 1^{er} de la loi du 13 août 2004 afin de moduler la compétence de la région pour attribuer les aides de l'État aux entreprises, de telle sorte que cette compétence puisse porter éventuellement sur seulement une partie de ces aides. Les critères d'attribution de ces aides transférées aux régions pourront être dérogatoires par rapport aux critères d'attribution appliqués par l'État.

Le SRDE donne lieu à la fois à un conventionnement avec l'État, éventuellement avec d'autres collectivités, et enfin avec les partenaires de ce schéma régional.

Aussi, dans le prolongement de la circulaire du 25 mars 2005, une circulaire du 23 janvier 2006 précise que la convention État-région de délégation des aides suite à l'approbation d'un SRDE a deux objets :

- définir les aides que l'État délègue ainsi que les modalités de cette délégation ;
- préciser les moyens financiers que les différentes collectivités décident de consacrer à la mise en œuvre des objectifs du SRDE en sus des crédits de l'État.

La manière dont doit être calculé le montant des aides de l'État susceptible d'être attribué à une région fait l'objet d'une suggestion dans la convention type qui est jointe à la circulaire. Cette convention type propose un calcul : « *pour les autorisations d'engagement, soit à partir de la moyenne des montants effectivement engagés sur les trois années précédant la mise en œuvre de l'expérimentation, soit du montant de la dernière année connue ; pour les crédits*

de paiement, selon des modalités similaires, à partir du cumul des crédits mandats chaque année, déduction faite des besoins de l'État pour assumer ses engagements financiers antérieurs, ou ses propres engagements ».

La circulaire du 23 janvier 2006 propose également d'établir un comité de suivi, composé de représentants de la région ainsi que de représentants de la préfecture de région, se réunissant au moins deux fois par an afin d'assurer une bonne coordination entre les services et de faciliter l'élaboration du bilan quinquennal qui devra être transmis par le Gouvernement au Parlement à l'issue de la période d'expérimentation.

Une enquête menée à la fin du mois d'avril 2006 auprès des vingt six régions et collectivités territoriales de Corse et d'outre-mer permet de mesurer le succès de cette expérimentation.

En effet, on dénombre déjà douze régions ayant signé un SRDE ⁽¹⁾. Onze autres régions devraient arriver aux termes des consultations nécessaires et adopter un SRDE d'ici à la fin de l'année 2006. Ainsi, en 2007, les trois seules régions n'ayant toujours pas adopté de SRDE seraient la Bretagne, la Martinique et La Réunion.

Le premier SRDE élaboré a été celui de la région Bourgogne, adopté par le conseil régional le 17 juin 2005. C'est pour l'instant le seul SRDE qui a donné lieu à la signature d'une convention État-région, le 8 février 2006. Cette convention prévoit la délégation des aides en faveur du développement à l'international des entreprises et la mise à disposition en tant que de besoin des services de la direction générale du commerce extérieur à la région. Le montant de ces aides s'élève, pour l'année 2006, à 255 934 euros.

L'exemple du SRDE de la région Poitou-Charentes est symptomatique d'une insuffisante coordination entre collectivités. Alors que le conseil régional s'était rapidement engagé dans la démarche, adoptant à l'unanimité le SRDE le 27 juin 2005, la concertation avec les conseils généraux s'est révélée difficile. De plus, le groupe de travail entre l'État et la région ne s'est réuni qu'à partir du mois de novembre 2005, le conseil économique et social régional n'a rendu son avis qu'au début de l'année 2006. Les négociations relatives à la délégation des aides de l'État ont été longues et difficiles en raison du caractère ambitieux des objectifs fixés par le conseil régional : transfert de l'ensemble des aides ainsi que des personnes et des moyens afférents ; établissement d'un guichet unique pour l'attribution de l'ensemble des aides aux entreprises. La région envisage désormais de conclure des conventions avec des communautés de communes et des communautés d'agglomération. En tout état de cause, en raison de la divergence de point de vue entre conseil régional de Poitou-Charentes et conseil général de la

(1) Ces douze régions sont, dans l'ordre de leur signature : Bourgogne, Haute-Normandie, Poitou-Charentes, Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais, Centre, Limousin, Basse-Normandie, Languedoc-Roussillon, Pays-de-la-Loire, Guadeloupe et Champagne-Ardenne.

Vienne, plusieurs systèmes d'aides aux entreprises distincts subsisteront sur ce territoire.

Le SRDE peut aussi être l'occasion pour la région de cadrer ses relations avec les autres catégories de collectivités en matière d'action économique. Ainsi, le SRDE de la région Rhône-Alpes, adopté le 10 novembre 2005 prévoit, en matière d'aides individuelles aux entreprises que la région ne proposera des conventions qu'aux conseils généraux, afin de « *donner de la lisibilité et éviter l'éparpillement sur son territoire* » de ces aides.

Il convient donc de tempérer le succès en nombre de cette expérimentation par les spécificités des configurations locales, qui peuvent donner à un même schéma des orientations et des conséquences très variables.

2. L'expérimentation en matière de fonds européens : une expérimentation à reconduire

Les fonds structurels européens sont gérés de manière déconcentrée, par les préfets de région, depuis la loi du 6 février 1992. En 2002, différentes mesures ont contribué à faire participer plus activement les régions à cette gestion des fonds européens :

- la procédure de subvention globale, permettant aux collectivités d'assumer la gestion déléguée d'une partie du programme de financement pour leur région ;
- l'expérimentation d'un transfert de gestion du programme de financement à la région, pour la seule région Alsace, à compter du 1^{er} janvier 2003.

C'est cette expérimentation que l'article 44 de la loi du 13 août 2004 a rendu possible pour l'ensemble des régions ainsi que pour la collectivité territoriale de Corse. À défaut d'une demande des régions, les autres collectivités territoriales et leurs groupements peuvent également expérimenter la fonction d'autorité de gestion et d'autorité de paiement de fonds européens.

En dépit de cette nouvelle possibilité, la seule région Alsace a expérimenté le transfert de gestion des fonds européens relevant de l'objectif 2⁽¹⁾. Sept régions ont cependant expérimenté la gestion des fonds européens relevant de programmes de coopération transfrontalière.

(1) L'objectif 2 a pour but de soutenir la reconversion économique et sociale de zones qui connaissent des difficultés structurelles. Il représente 6,2 milliards d'euros attribués à la France sur la période 2000-2006.

LA GESTION DES FONDS EUROPÉENS PAR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Programme européen	Collectivité expérimentant la gestion
Objectif 2	Région Alsace
Interreg III A Centre Sud-Rhin supérieur	Région Alsace
Interreg III A France-Espagne	Région Aquitaine
Interreg III A France-Royaume-Uni	Région Haute-Normandie
Interreg III B Atlantique	Région Poitou-Charentes
Interreg III B Nord Ouest européen	Région Nord-Pas-de-Calais
Interreg III B Caraïbes	Région Guadeloupe
Interreg III B Océan indien	Région La Réunion
Interreg III C Ouest	Région Nord-Pas-de-Calais
Urban	Communes de Bastia et du Havre ; communauté d'agglomération de Grenoble et communauté urbaine de Strasbourg

Source : *DIACT*

Un rapport, remis par le Gouvernement au Parlement au cours du premier semestre 2006, doit préciser « *les conditions législatives dans lesquelles la décentralisation de la gestion des fonds structurels européens sera pérennisée dans le cadre des prochaines perspectives financières de l'Union européenne* ».

Le comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) du 6 mars 2006 a constitué le prélude aux conclusions de ce rapport. Lors de ce comité interministériel, le Gouvernement a décidé de retenir notamment les principes suivants pour les programmes 2007-2013 :

- la reconduction des expérimentations actuellement engagées pour les programmes du FEDER ;
- des délégations de gestion proposées par les préfets de régions aux collectivités publiques et aux organismes habilités allant jusqu'à 40 % du volume global des crédits FEDER et FSE mis en œuvre dans chaque programme.

Le choix qui est fait est donc celui d'une poursuite de l'expérimentation plutôt que sa généralisation. Il semble en effet, d'après la commission interministérielle de coordination des contrôles des fonds structurels, que les procédures de contrôle et de récupération des indus en matière de fonds européens soient encore insuffisantes au niveau des collectivités pour permettre un transfert à titre définitif à ces collectivités. De plus, le CIACT a estimé que la gestion par l'État assure une coordination entre les différents fonds qui permet d'optimiser leur consommation.

Il conviendra donc d'adopter les mesures législatives nécessaires afin de poursuivre l'expérimentation en matière de fonds européens au-delà du 31 décembre 2008. Dans un tel cadre, les demandes de certains départements, pour expérimenter l'autorité de gestion pour le Fonds social européen, devront être examinées au même titre que les demandes d'expérimentation formulées par des régions.

3. L'expérimentation en matière de protection judiciaire de la jeunesse

Les départements peuvent expérimenter, dans le domaine de la protection de l'enfance, l'ensemble des compétences pour la mise en œuvre des décisions prises par l'autorité judiciaire en matière d'assistance éducative (article 59 de la loi du 13 août 2004). En revanche, les mesures pénales, les mesures d'investigation ainsi que les mesures de protection des jeunes majeurs demeurent exclues du champ de l'expérimentation.

L'examen des candidats à l'expérimentation par le ministère de la justice est effectué au moyen d'un rapport des services centraux, qui consultent les différents acteurs intéressés par l'expérimentation (l'autorité judiciaire, le service départemental de protection judiciaire de la jeunesse, le conseil général et les services associatifs habilités) et évaluent la pertinence de l'expérimentation au regard du schéma départemental de protection judiciaire de la jeunesse. Ce rapport est ensuite remis au garde des Sceaux qui décide ou non de retenir les candidatures.

Afin d'assurer le suivi de l'expérimentation et de faciliter par conséquent la remise au Parlement d'un rapport d'évaluation au plus tard le 1^{er} juillet 2009, le comité national de suivi, qui avait à l'origine été créé pour accompagner le renforcement de la complémentarité entre les services publics et privés associatifs habilités, reçoit la mission de suivre l'ensemble des expérimentations et de faire la synthèse des bilans qui seront adressés par les départements au garde des Sceaux.

L'expérimentation a été jugée de manière positive par le garde des Sceaux, dans son audition du 22 juin 2005 par la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la famille et les droits de l'enfant, au cours de laquelle il a déclaré y reconnaître « *une démarche pragmatique et, à mes yeux, de pur bon sens* » ⁽¹⁾.

En dépit du caractère innovant de cette expérimentation, elle n'a pas déclenché l'enthousiasme auprès des départements. Seuls six départements se sont portés candidats au cours de l'année 2005 : l'Aisne, la Haute-Corse, l'Indre-et-Loire, le Loiret, le Rhône, et l'Yonne. Les cinq premiers de ces départements ont été agréés. L'Indre-et-Loire a cependant déjà retiré sa candidature, en raison d'une dissension dans l'évaluation de la compensation : alors que le département souhaitait que lui soient transférés 5 équivalents temps plein, le ministère de la justice lui proposait 1,5 équivalents temps plein, correspondant aux moyens

(1) *Rapport d'information n° 2832, tome 2, p. 208.*

consacrés par la protection judiciaire de la jeunesse aux missions transférées. Pour l'Yonne, en raison du dépôt tardif de la candidature, en fin d'année 2005, la décision du garde des Sceaux concernant cette expérimentation n'a pas encore été prise.

Une circulaire interministérielle du 10 février 2006 permet de préciser les conditions de mise à disposition de crédits et de personnels pour l'expérimentation. Une convention-type y est jointe. L'année de référence qui est retenue pour évaluer les crédits et le personnel à transférer est l'année 2005, ce qui est plus avantageux qu'une moyenne triennale, et également plus fiable en raison de l'amélioration des dispositifs de comptabilité publique.

Les conventions qui doivent être conclues entre le préfet, représentant le garde des Sceaux, et le président du conseil général sont en cours de négociation.

4. L'expérimentation en matière de financement des équipements sanitaires

L'article 70 de la loi du 13 août 2004 a ouvert aux régions la possibilité de participer, à titre expérimental, au financement des équipements sanitaires qui est assuré par les Agences régionales de l'hospitalisation (ARH).

Le décret fixant la liste des candidats à l'expérimentation pour le financement des équipements sanitaires a été publié au Journal officiel du 5 avril 2006 ⁽¹⁾. Le seul candidat mentionné par ce décret est la région Nord-Pas-de-Calais. Cette région, en participant au financement des équipements sanitaires, pourra nommer des représentants ayant voix décisionnelle à la commission exécutive de l'ARH. En outre, ces représentants de la région devront alors représenter le tiers des membres de l'ARH ⁽²⁾, les deux autres tiers correspondant d'une part à des représentants de l'État et d'autre part à des représentants des organismes d'assurance maladie.

Dans la négociation qui doit amener à la conclusion d'une convention entre la région et l'ARH, le ministère de la santé veillera à ce que la participation financière de la région soit fixée à un niveau significatif, et qui ne soit pas hors de proportion avec la part accordée à la région dans la commission exécutive.

5. L'expérimentation en matière de résorption de l'habitat insalubre

La résorption de l'habitat insalubre est une compétence étatique, à laquelle le maire est amené à participer au titre de ses compétences en matière de police générale. Le maire dispose également d'un pouvoir de police spéciale qui lui per-

(1) Décret n° 2006-400 du 3 avril 2006 fixant la liste des régions retenues pour participer à l'expérimentation prévue par l'article 70 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (J.O. du 5 avril 2006).

(2) L'article 69 prévoit a contrario, lorsque la région ne participe pas au financement des équipements sanitaires, que les représentants de la région dans la commission exécutive de l'Agence régionale d'hospitalisation seront au nombre de deux et auront simplement voix consultative.

met d'assurer l'exécution des dispositions du règlement sanitaire départemental, en vertu de l'article L. 1311-2 du code de la santé publique.

L'article 74 de la loi du 13 août 2004 prévoit la possibilité d'expérimenter les procédures de résorption de l'insalubrité et de lutte contre la présence de plomb qui sont confiées par les dispositions du code de la santé publique au préfet. Les dispositions concernées sont :

– la mise en demeure de la personne qui met des locaux à disposition aux fins d'habitation dans des conditions qui conduisent manifestement à leur sur-occupation (art. L. 1331-23 du code de la santé publique) ;

– l'injonction à toute personne mettant à disposition des locaux qui présentent un danger pour la santé ou la sécurité de leurs occupants en raison de leur densité d'occupation ou de l'utilisation qui en est faite (art. L. 1331-24 du même code) ;

– les conséquences à tirer du rapport motivé du directeur départemental des affaires sanitaires et sociales ou du directeur du service communal d'hygiène et de sécurité qui fait apparaître un danger pour la santé des occupants ou des voisins (art. L. 1331-26 à L. 1331-31 du même code) ;

– les mesures de lutte contre la présence de plomb (art. L. 1334-1 à L. 1334-6 du même code).

En revanche, demeurent de la compétence du préfet :

– la mise en demeure de la personne qui met à disposition aux fins d'habitation des caves, sous-sols, combles, pièces dépourvues d'ouverture sur l'extérieur et autres locaux par nature impropres à l'habitation (art. L. 1331-22 du même code) ;

– la déclaration d'insalubrité des locaux et installations utilisés aux fins d'habitation mais impropres à cet objet pour des raisons d'hygiène, de salubrité ou de sécurité (art. L. 1331-25 du même code).

L'expérimentation en matière de résorption de l'habitat insalubre et de lutte contre le saturnisme dans l'habitat est ouverte à toutes les communes disposant d'un service communal d'hygiène et de santé ainsi qu'à la ville de Paris, soit au total 208 communes.

Les candidatures reçues par le ministère de la santé ont été au nombre de sept. Il s'agissait des villes de Dunkerque, Valenciennes, Paris, Perpignan, Carcassonne, Toulon et Bastia.

Seules quatre des sept collectivités qui se sont portées candidates ont été retenues : Dunkerque, Valenciennes, Carcassonne et Perpignan. Les candidatures de Bastia et de Toulon n'ont pas été retenues en raison de l'absence d'un dossier construit. En ce qui concerne la ville de Paris, le préfet de police avait donné un

avis défavorable à la candidature, qui a été suivi par le ministère de la santé. Le décret fixant la liste des candidats à l'expérimentation en matière de résorption de l'habitat insalubre est en cours de contreseing et sa parution permettra aux quatre collectivités retenues de débiter l'expérimentation.

Une circulaire interministérielle du 4 août 2005 précise les conditions de l'expérimentation. Les communes retenues s'engagent à mettre en œuvre la totalité des procédures de résorption de l'insalubrité et de lutte contre le saturnisme qui leur sont transférées à titre expérimental.

6. L'expérimentation en matière de gestion des crédits d'entretien des monuments classés

Les départements peuvent participer à une expérimentation en matière de gestion des crédits d'entretien des monuments classés (article 99 de la loi du 13 août 2004).

Le décret précisant les conditions de cette expérimentation a été publié, au *Journal officiel* du 23 juillet 2005⁽¹⁾. Le Conseil d'État ayant considéré que ce décret était nécessaire à la mise en œuvre de l'expérimentation, la circulaire du ministère de l'intérieur en date du 21 décembre 2004 puis celle du ministère de la culture en date du 1^{er} août 2005 ont toutes deux précisé que le délai de six mois accordé aux régions pour se porter candidates à l'expérimentation court à compter de la date de publication du décret. Le délai d'engagement de l'expérimentation a été ainsi repoussé, puisque les régions ont pu se porter candidates non pas jusqu'au 30 juin 2005 mais jusqu'au 23 janvier 2006, et les départements non pas jusqu'au 31 décembre 2005 mais jusqu'au 23 juillet 2006.

Le décret fixant la liste des candidats à l'expérimentation en matière de gestion des crédits d'entretien des monuments classés ne pourra être publié avant la fin de l'année 2006, dans la mesure où le délai de dépôt des candidatures des départements court jusqu'au 23 juillet 2006.

Les candidatures déjà déposées sont au nombre de quatre : la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, et les départements de l'Eure-et-Loir, du Lot ainsi que de la Savoie. Une fois les candidatures définitivement retenues par le décret, les conventions fixant les modalités de l'expérimentation et le montant des crédits transférés pourront être conclues. Les négociations sur ces conventions ont cependant déjà débuté avec les collectivités candidates à l'expérimentation. La circulaire du 1^{er} août 2005 propose notamment de retenir comme base de calcul pour le montant des crédits à transférer la moyenne du montant des crédits consacrés à la collectivité en question au cours des deux dernières années.

(1) Décret n° 2005-837 du 20 juillet 2005 pris en application de l'article 99 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux responsabilités locales et relatif à la maîtrise d'œuvre de certains travaux portant sur les monuments historiques classés et à la définition du patrimoine rural non protégé au titre des monuments historiques (J.O. du 23 juillet 2005).

7. L'expérimentation en matière de création d'établissements d'enseignement primaire

L'expérimentation en matière de création d'établissements publics d'enseignement primaire, prévue par l'article 86 de la loi du 13 août 2004, est la seule qui soit restée lettre morte.

En effet, cette expérimentation exige l'adoption d'un décret afin d'en préciser les modalités. Or, lors d'une réunion interministérielle, il a décidé d'abandonner l'élaboration et l'adoption de ce décret, en raison de l'absence d'intérêt des collectivités pour ce type d'expérimentation.

Néanmoins, il convient de souligner que l'absence d'intérêt peut n'être que provisoire, et qu'il semble donc dès lors quelque peu arbitraire de considérer comme inutile l'adoption d'un texte réglementaire qui peut se révéler nécessaire par la suite. De plus, on peut considérer que l'absence de texte d'application peut avoir un caractère dissuasif à l'égard d'éventuelles candidatures. Enfin, certaines communes du Cher ont récemment exprimé le souhait de mener une telle expérimentation.

En outre, il est à noter que cette expérimentation avait été proposée par voie d'un amendement parlementaire, contre l'avis du ministre de l'éducation nationale.

Pour ces raisons, votre rapporteur souhaite que le ministère de l'éducation nationale élabore le décret relatif à l'expérimentation prévue par l'article 86 de la loi du 13 août 2004 sans plus tarder.

D. LE RETARD DANS LA PARUTION DES TEXTES D'APPLICATION DEVRA ETRE PRIS EN COMPTE PAR LE LÉGISLATEUR

La mise en œuvre des différentes expérimentations prévues par la loi du 13 août 2004 a été précisée, soit par des textes réglementaires, soit par des circulaires, soit à la fois par des textes réglementaires et des circulaires.

UNE MISE EN APPLICATION PRÉCISÉE PAR DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES ET DES CIRCULAIRES

Article	Objet de l'expérimentation	Textes réglementaires nécessaires	Circulaires
1 ^{er}	Élaboration d'un schéma régional de développement économique		Circ. du 25 mars 2005 et circ. du 23 janvier 2006
44	Autorité de gestion et de paiement des fonds européens		
59	Mise en œuvre des mesures de protection de l'enfance ordonnées par l'autorité judiciaire		Circ. du 10 février 2006

70	Financement et réalisation d'équipements sanitaires	Décret n° 2006-400 du 3 avril 2006 (liste des régions candidates à l'expérimentation)	
74	Résorption de l'habitat insalubre et lutte contre le saturnisme	<i>Décret fixant la liste des communes candidates à l'expérimentation</i>	Circ. du 4 août 2005
86	Création d'établissements publics d'enseignement primaire	<i>Décret relatif aux règles d'organisation et de fonctionnement et aux modalités d'évaluation des résultats</i>	
99	Gestion des crédits budgétaires affectés à l'entretien, la restauration des immeubles, orgues, objets mobiliers classés ou inscrits	Décret n° 2005-837 du 20 juillet 2005 (modalités d'application de l'article) <i>Décret fixant la liste des régions et départements candidats à l'expérimentation</i>	Circ. du 1 ^{er} août 2005

N.B. : en italique, les textes réglementaires non encore publiés.

Néanmoins, certains textes d'application font encore défaut, au premier chef pour l'expérimentation en matière de création d'établissements publics d'enseignement primaire.

D'autres textes d'application ont été ou vont être publiés tardivement, notamment en ce qui concerne la liste des collectivités candidates à certaines expérimentations.

La liste des collectivités candidates à l'expérimentation doit en effet être arrêtée par décret dans trois cas : pour l'expérimentation en matière de financement et de réalisation d'équipements sanitaires, pour l'expérimentation en matière de résorption de l'habitat insalubre, enfin pour celle concernant la gestion des crédits d'entretien des immeubles classés. Dans ces trois cas, la publication d'un décret énumérant la liste des collectivités admises à participer à l'expérimentation se justifie par l'existence d'une date butoir pour le dépôt des candidatures.

Le retard dans la parution de ces décrets repousse le début de l'expérimentation, puisque les collectivités sélectionnées ne peuvent conclure les conventions nécessaires pour préciser les modalités de l'expérimentation qu'après la parution des décrets. Cependant, des circulaires publiées au cours de l'année 2005 ont déjà prévu des modèles de convention, en matière de lutte contre l'insalubrité (circulaire du 4 août 2005) de même qu'en matière de gestion des crédits d'État relatifs aux travaux sur les monuments historiques classés n'appartenant pas à l'État (circulaire du 1^{er} août 2005)⁽¹⁾. L'existence de ces conventions-types permettra la conclusion rapide des conventions relatives à l'expérimentation une fois que les candidatures auront été retenues.

(1) La convention de délégation à la région des aides de l'État aux entreprises, dans le cadre de l'expérimentation pour l'élaboration du schéma régional de développement économique, fait également l'objet d'un modèle dans la circulaire du 23 janvier 2006, de même que la convention relative à l'expérimentation en matière de protection judiciaire de la jeunesse, dans la circulaire du 10 février 2006.

La loi prévoyait que chacune des ces expérimentations soit « *engagée dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, pour une durée de quatre ans* ». Le Gouvernement n'est certes pas privé par cette disposition de sa compétence de prendre les décrets fixant la liste des candidatures retenues postérieurement au 1^{er} janvier 2006. Mais, dans la mesure où l'adoption tardive du décret a pour conséquence directe la réduction de la durée de l'expérimentation, **il conviendra que le législateur prenne en compte la mise en œuvre tardive d'une expérimentation lorsqu'il aura à l'analyser à son terme. La durée de l'expérimentation, finalement moindre que celle initialement souhaitée par le législateur, pourra éventuellement l'inciter à prolonger cette expérimentation avant de prendre une décision de généralisation ou à l'inverse d'abandon de l'expérimentation.**

III. — LES CONDITIONS MATÉRIELLES DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES

A. LES MOYENS FINANCIERS : UNE COMPENSATION GÉNÉREUSE DU COUT DES COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES

Les transferts de compétences doivent s'accompagner du transfert de ressources équivalentes aux charges ainsi transférées aux collectivités territoriales. Ce principe de base du mouvement de décentralisation des compétences, qui permet de garantir que l'exercice par les collectivités de nouvelles compétences ne sera pas en régression par rapport à l'exercice antérieur de ces compétences, a été élevé au rang constitutionnel par la réforme du 28 mars 2003. En effet, en vertu du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : « *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.* »

La loi du 13 août 2004, en raison de l'importance des compétences qu'elle transfère aux collectivités locales, a été l'occasion de mettre en œuvre ce principe. La mobilisation des moyens financiers nécessaires a été assurée en particulier grâce à la commission consultative sur l'évaluation des charges, qui a joué un rôle décisif de charnière entre les propositions initiales de l'État et les souhaits des élus. C'est ainsi que les compensations financières ont souvent été surcompensées.

1. La mise en œuvre du principe de compensation financière des transferts de compétences

Comme l'ont rappelé successivement les circulaires du 11 février 2005 et du 31 décembre 2005 relatives à la compensation financière des transferts de compétences, cette compensation doit être intégrale, concomitante, contrôlée et conforme à l'objectif d'autonomie financière des collectivités territoriales.

La compensation financière est ainsi établie en deux temps. La loi de finances de l'année du transfert de compétences comporte des crédits inscrits à titre provisionnel, en fonction de l'évaluation des dépenses consacrées précédemment par l'État à la compétence transférée. Ensuite, lorsque le montant du droit à compensation est définitivement arrêté, par la voie d'un arrêté ministériel, les régularisations financières nécessaires sont effectuées dans la loi de finances la plus proche.

Le législateur n'est ainsi nullement dépossédé de son contrôle sur la mise en œuvre de la compensation financière. Par le vote des lois de finances, il peut, dans les limites financières de son droit d'amendement, approuver ou modifier

tant le montant de la compensation financière que les ressources qui permettent d'assurer cette compensation.

Par ailleurs, la compensation financière doit prendre en compte une nouvelle donnée : les ressources fiscales doivent représenter « *pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* » (troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution tel qu'issu de la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003). La loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 a permis de préciser la manière dont cette part devra être calculée et précise l'exigence quant à la part déterminante : « *Pour chaque catégorie, la part des ressources propres ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003* » (dernier alinéa de l'article L.O. 1114-3 du code général des collectivités territoriales).

Dès lors, l'enjeu de la compensation financière des transferts de compétences n'est pas seulement celui d'une compensation à l'euro près mais également celui d'une compensation par des ressources qui permettent de maintenir le degré d'autonomie financière atteint par les collectivités territoriales.

a) La compensation des transferts de compétences assurée par les lois de finances

En loi de finances pour l'année 2005, la compensation financière des transferts de compétences intervenant au cours de l'année 2005 a été assurée à titre provisionnel par :

- une part de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), pour un montant de 397,8 millions d'euros ;
- une part de taxe sur les contrats d'assurance automobile (TSCA), pour un montant de 126,6 millions d'euros ;
- un abondement de dotation générale de décentralisation (DGD), pour un total de près de 19,8 millions d'euros ;
- des crédits budgétaires en provenance des ministères décentralisateurs.

En loi de finances pour l'année 2006, outre la poursuite de la compensation financière des transferts de compétences intervenus en 2005, la compensation résultant des transferts intervenant au cours de l'année 2006 a également dû être envisagée. C'est pourquoi les montants de la compensation se sont élevés à :

- 996 millions d'euros de TIPP ;
- 272 millions d'euros de TSCA ;
- un abondement de DGD à hauteur de 6,981 millions d'euros ;

- un ajustement de la DGF des départements, en raison de la recentralisation sanitaire, sous la forme d'une réfaction de 42,8 millions d'euros ;
- des crédits budgétaires en provenance du ministère de l'équipement, pour le transfert des grands équipements.

La compensation des compétences transférées est ainsi assurée par des ressources essentiellement fiscales (TIPP et TSCA), ce qui contribue à conforter l'autonomie financière des collectivités territoriales, et ainsi à respecter l'exigence constitutionnelle introduite par la réforme du 28 mars 2003.

b) La question de la compensation des extensions de compétences

L'article 120 de la loi du 13 août 2004, introduit en première lecture au Sénat puis amélioré par l'Assemblée nationale, réitère au niveau législatif ce qui avait déjà été affirmé au niveau constitutionnel : « *Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les charges des collectivités territoriales est accompagnée des ressources nécessaires déterminées par la loi.* »

Si cette disposition ne pose pas de problème d'interprétation en ce qui concerne les créations de compétences, en revanche la définition de l'extension de compétences augmentant les charges de la collectivité territoriale est plus difficile. Cette difficulté d'interprétation peut être illustrée par certaines compétences afférentes à la loi du 13 août 2004.

En ce qui concerne les formations sociales, la liste des formations et des diplômes n'est pas figée à la date du transfert (le 1^{er} janvier 2005). De nouveaux diplômes de travail social pourront être créés par le ministère des affaires sociales. C'est la raison pour laquelle M. Roger Karoutchi estime, dans un rapport d'information au nom de l'Observatoire de la décentralisation du Sénat en date du 5 juillet 2005, qu'il serait « *indispensable que, avant toute création ou modification d'un diplôme dans le domaine social, l'État en évalue précisément, en consultation avec les conseils régionaux, les conséquences financières et détermine, si la mesure envisagée entraîne bien un accroissement des charges transférées aux régions, les modalités de sa compensation financière* » ⁽¹⁾.

La consultation des collectivités locales concernées ainsi que l'évaluation des conséquences financières pour toute mesure pouvant s'apparenter à une extension de compétences semble de bonne méthode. Ce n'est qu'à cette condition que les extensions de compétences ne pèseront pas de manière excessive sur les finances des collectivités territoriales.

(1) *Rapport d'information n° 455 (session 2004-2005), p. 38.*

2. Le rôle cardinal de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC)

a) La reviviscence de la CCEC

La commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) a été instituée par l'article 94 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et de l'État. Sa création était directement liée à l'instauration des principes de compensation financière des transferts de compétences.

La CCEC était néanmoins progressivement devenue une institution fantôme. Elle ne s'était plus réunie depuis l'année 2001. La nouvelle vague de transferts de compétences ne pouvait permettre de laisser la CCEC inactive.

C'est pourquoi l'article 118 de la loi du 13 août 2004 a modifié la composition et les modalités de fonctionnement de la CCEC. Il a intégré cette commission dans le Comité des finances locales et il en a modifié la composition (parité d'élus et de membres de l'administration et présidence d'un élu) afin de garantir tant l'objectivité que l'efficacité de son travail. Cette commission doit donner son avis sur chaque compensation financière d'un transfert de compétences avant que n'interviennent les arrêtés ministériels fixant le montant de la compensation.

Afin d'assurer une mise en place rapide de la nouvelle CCEC, le décret devant en préciser la composition et les modalités de fonctionnement a été publié avant le début de l'année 2005 ⁽¹⁾ et a ainsi permis que la CCEC se réunisse dès le mois de mars 2005.

b) Le travail de la CCEC

La CCEC se réunit soit en formation plénière, soit en formation spécialisée lorsque les sujets traités n'intéressent que l'une des catégories de collectivités territoriales. Les trois formations spécialisées sont la formation régions, la formation départements, et la formation communes et intercommunalité. En outre, le président de la CCEC, M. le sénateur Jean-Pierre Fourcade, qui est actuellement également le président de la formation spécialisée communes et intercommunalité, siège en tant qu'observateur dans les formations spécialisées dont il ne fait pas partie.

La CCEC a choisi une méthode de travail uniforme pour chacun des transferts de compétence qu'elle doit examiner. Lors d'une première réunion est mené un débat général, qui permet de constater les positions des uns et des autres, éventuellement les points de désaccord ou de friction. Lors d'une seconde réunion, le ou les arrêtés relatifs au montant définitif de la compensation des charges

(1) Décret n° 2004-1416 du 23 décembre 2004 relatif à la commission consultative sur l'évaluation des charges et modifiant la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales (J.Odu 29 décembre 2004).

transférées sont débattus et votés. En outre, le président de la CCEC a proposé que les trois grandes organisations d'élus locaux ⁽¹⁾ assistent également aux réunions de la CCEC.

Le travail de la CCEC est facilité par les fonctionnaires de la DGCL qui sont mis à sa disposition ainsi que par les rapports qui lui sont transmis par les différentes inspections générales.

c) Des avis favorables aux décrets et arrêtés relatifs à la compensation financière des charges transférées

La CCEC a examiné et donné un avis favorable aux différents arrêtés interministériels qui doivent fixer le droit définitif à compensation pour les différents transferts de compétences intervenus au cours de l'année 2005.

Elle a donné un avis favorable au décret prévu par l'article 39, qui fixe à 236 millions d'euros le montant du concours financier versé en 2005 par l'État à la régie autonome des transports parisiens (RATP) en raison des charges de retraite supportées par celle-ci ⁽²⁾.

Elle a également donné un avis favorable aux décrets d'application du chapitre VI de la loi du 13 août 2004 qui ont été publiés :

- le décret en Conseil d'État prévu par l'article 119, qui doit fixer les modalités d'application du droit à compensation des charges d'investissement ⁽³⁾ ;
- le décret prévu par le III de l'article 121, relatif au calcul de la compensation en matière de crédits d'investissement au titre des routes nationales transférées ⁽⁴⁾.

L'article 121 prévoit également d'autres décrets, qui n'ont pas encore été publiés, relatifs à :

- la répartition des crédits d'investissement au titre des ports maritimes transférés (art. L. 1614-8 du code général des collectivités territoriales) ;
- la répartition des ressources en ce qui concerne la rémunération des personnels TOS, les immeubles classés ou inscrits dont la propriété est transférée aux collectivités ainsi que les concours financiers accordés pour le fonctionnement des écoles nationales de musique, de danse et d'art dramatique et les conservatoires nationaux de région (art. 121, II).

(1) *L'Association des régions de France, l'Association des départements de France et l'Association des maires de France.*

(2) *Décret n° 2005-760 du 5 juillet 2005 portant application de l'article 2 de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transporteurs de voyageurs en Île-de-France (J.O du 6 juillet 2005).*

(3) *Décret n° 2005-1509 du 6 décembre 2005 pris pour l'application de l'article 119 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (J.O du 8 décembre 2005).*

(4) *Décret n° 2005-1711 du 29 décembre 2005 relatif à la compensation financière des charges liées aux routes nationales transférées aux départements et aux régions (J.O du 30 décembre 2005).*

Ces décrets devront être publiés dès lors que les transferts en question deviendront effectifs.

Par ailleurs, la CCEC ayant été monopolisée au cours de l'année 2005 par les questions de compensation financière des transferts de compétences, le bilan relatif à l'évolution du coût des compétences transférées aux collectivités au cours des dix dernières années, qui lui était demandé par le 2° du II de l'article 118, n'a pu encore être établi.

Il est à prévoir que les transferts devant intervenir au cours de l'année 2006 ne donneront sans doute pas non plus à la CCEC le temps nécessaire pour établir l'évolution du coût des compétences transférées au cours des dix dernières années. En revanche, **il sera de toute première importance que la CCEC retrace dans ses futurs bilans annuels, établis à l'intention du Parlement à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances de l'année, l'évolution précise du produit des impositions de toutes natures transférées à chaque collectivité ainsi que les conséquences financières des transferts de personnels.**

3. Des compensations financières favorables aux collectivités territoriales

Les arrêtés ministériels fixant le montant définitif du droit à compensation pour les transferts de compétences prévus par la loi du 13 août 2004 intervenus au cours de l'année 2005 ont pour la plupart été publiés au *Journal officiel* du 21 avril 2006.

LE MONTANT DÉFINITIF DU DROIT À COMPENSATION POUR LES COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES AU COURS DE L'ANNÉE 2005 EN VERTU DE LA LOI DU 13 AOÛT 2004

Arrêté	Objet	Montant définitif du droit à compensation, en valeur 2004 (en millions d'euros)
Arrêté du 6 avril 2006 fixant le montant du droit à compensation résultant pour les départements du transfert des fonds d'aide aux jeunes en application de l'article L. 263-15 du code de l'action sociale et des familles	Fonds d'aide aux jeunes (article 51)	13,857
Arrêté du 6 avril 2006 constatant le montant du droit à compensation résultant pour les régions et la collectivité territoriale de Corse du transfert des formations des travailleurs sociaux en application des articles L. 451-2 et L. 451-2-1 du code de l'action sociale et des familles	Formations des travailleurs sociaux (article 53 et 54)	134,430

Arrêté du 6 avril 2006 constatant le montant du droit à compensation résultant pour les régions et la collectivité territoriale de Corse du transfert des aides aux étudiants des formations des travailleurs sociaux en application de l'article L. 451-3 du code de l'action sociale et des familles	Bourses pour les formations des travailleurs sociaux (article 55)	20,857
Arrêté du 6 avril 2006 constatant le montant du droit à compensation résultant pour les départements du transfert des centres locaux d'information et de coordination en application de l'article L. 113-2 du code de l'action sociale et des familles et de l'article 56 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 modifiée relative aux libertés et responsabilités locales	CLIC (article 56)	17,164
Arrêté du 6 avril 2006 constatant le montant du droit à compensation résultant pour les départements du transfert des comités départementaux des retraités et personnes âgées en application de l'article L. 149-1 du code de l'action sociale et des familles	CODERPA (article 57)	1,101
Arrêté du 6 avril 2006 constatant le montant du droit à compensation des départements en contrepartie du transfert de la gestion et du financement des fonds de solidarité pour le logement en application de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement et de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au service public de l'électricité	Fonds de solidarité pour le logement (article 65)	93,537
Arrêté en attente de publication	Formations paramédicales et de sages-femmes (article 73)	
Arrêté du 6 avril 2006 constatant le montant du droit à compensation résultant pour les régions et la collectivité territoriale de Corse du transfert des aides aux étudiants des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes en application des articles L. 4151-8 et L. 4383-4 du code de la santé publique	Bourses pour les formations paramédicales et de sages-femmes (article 73)	63,089
Arrêté du 6 avril 2006 constatant le montant du droit à compensation résultant pour les départements du transfert des conventions de restauration dans les collèges dont ils ont la charge en application de l'article 82-I de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales	Conventions de restauration dans les collèges (article 82)	5,637
Arrêté du 6 avril 2006 constatant le montant du droit à compensation résultant pour les régions du transfert de l'inventaire général du patrimoine culturel en application de l'article 95 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales	Inventaire général du patrimoine culturel (article 95)	2,246

Un seul arrêté n'a pas encore été publié, en ce qui concerne la compensation du transfert des formations paramédicales, car le calcul du droit à compensation définitif s'est révélé lent et difficile. Le calcul était problématique dans la mesure où ces formations, essentiellement assurées dans des établissements à support hospitalier, ne faisaient pas l'objet d'un budget distinct de celui des établissements hospitaliers concernés. Par conséquent, un décret du 29 juin 2005 ⁽¹⁾ a prévu l'établissement de budgets annexes, afin d'isoler les dépenses de ces écoles et instituts de formation. En dépit de l'enquête menée par les DRASS à la fin de l'année 2005 ainsi que de l'établissement de budgets annexes dès l'année 2005, les données se sont révélées insuffisantes pour obtenir un montant correspondant au coût de ces écoles et instituts de formation. La direction de l'hospitalisation et de l'offre de soins a donc eu besoin de quelques mois supplémentaires pour obtenir des chiffres les plus fidèles possibles, nécessaires afin d'établir l'arrêté fixant le montant définitif du droit à compensation, et ce n'est que lors de la dernière réunion de la CCEC, le 14 juin 2006, qu'un montant définitif a été arrêté.

La manière dont est calculée la compensation financière, tant pour les dépenses de fonctionnement que pour les dépenses d'investissement, ou encore pour les dépenses relatives au transfert du STIF, est avantageuse pour les collectivités, car elle a le plus souvent pris en compte les demandes de la parité élue de la CCEC.

a) La compensation des dépenses de fonctionnement

Lors de l'adoption de la loi du 13 août 2004, le choix d'un calcul de la compensation des dépenses de fonctionnement qui prendrait pour base une moyenne pluriannuelle de ces dépenses avait pour but d'éviter que la compensation soit tributaire d'éventuelles diminutions des dépenses lors de la dernière année précédant le transfert. Mais cette précaution financière, dès lors qu'elle s'applique à des dépenses en croissance constante sur les dernières années, s'avère n'être qu'un *second best*, un calcul prenant pour base les seules dépenses de la dernière année pouvant s'avérer plus avantageux, et plus conforme au principe de compensation intégrale.

C'est pourquoi la parité élue de la CCEC a demandé que soit pris en compte le montant consacré à la compétence transférée lors de la dernière année précédant le transfert, de préférence à la moyenne des trois années précédant le transfert, en ce qui concerne :

- le financement des bourses sanitaires et sociales ;
- le financement des formations sanitaires et sociales ⁽²⁾ ;

(1) Décret n° 2005-723 du 29 juin 2005 précité.

(2) En ce qui concerne les formations sanitaires et sociales, le professeur Philippe Chevreul avait recommandé de « prendre en compte le financement de l'extension en année pleine des places supplémentaires créées aux rentrées scolaires 2003 et 2004 ». M. Roger Karoutchi avait également proposé, au nom de l'Observatoire de la décentralisation du Sénat, une telle modification de la base de calcul de la compensation financière (cf. Rapport d'information n° 455 et proposition de loi n° 465 (session 2004-2005)).

- les dépenses des FSL ;
- les dépenses des CLIC.

En outre, en matière de compensation financière du transfert des FAJ, la parité élue de la CCEC a exprimé son souhait que soit pris en compte le montant le plus élevé de l'une des trois années précédant le transfert.

Le Gouvernement a accédé à ces demandes de modification de la base de calcul de la compensation en ce qui concerne les formations sanitaires et sociales, les bourses sanitaires et sociales ainsi que le FSL. En ce qui concerne les bourses sociales, l'arrêté fixant le droit définitif à compensation a également pris en compte la revalorisation introduite par le décret de mai 2005.

En revanche, une compensation sur le fondement de la moyenne triennale a été maintenue en ce qui concerne les CLIC ainsi que les FAJ. Pour le calcul de la moyenne triennale concernant les CLIC, le financement assuré en 2004 par le FFAPA a été intégré dans le calcul, ce qui a contribué à obtenir une compensation à hauteur de 17,3 millions d'euros, alors qu'elle ne se serait élevée qu'à 11 millions d'euros sans cette intégration du FFAPA dans la base de calcul.

LES SURCOMPENSATIONS DE L'ÉTAT DANS LE CADRE DE LA COMPENSATION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT TRANSFÉRÉES EN 2005

Article	Objet	Montant contraint (en millions d'euros)	Montant facultatif (en millions d'euros)	% de surcompensation
52	Formations des travailleurs sociaux	122,57	11,86	9,67 %
52	Bourses pour les formations des travailleurs sociaux	18,557	2,3 (*)	12,39 %
65	FSL	87,877	5,66	6,44 %
73	Formations sanitaires	428,15	107,6 (**)	25,13 %
73	Bourses sanitaires	59,43	3,659	6,15 %

(*) : Ce montant comprend un calcul à partir de la dernière année et non de la moyenne triennale ainsi que la prise en compte, pour près de 535 000 euros, de la revalorisation de ces bourses.

(**) : En raison des difficultés de l'évaluation concernant les formations sanitaires, cette surcompensation, largement supérieure à celle initialement prévue, n'a été arrêtée que lors de la dernière réunion de la CCEC.

Votre rapporteur ne peut que se féliciter de la manière dont le calcul de la compensation financière des dépenses de fonctionnement correspondant aux compétences transférées a été décidé, dans une fidélité à l'esprit encore plus qu'à la lettre de la loi du 13 août 2004.

b) La compensation des dépenses d'investissement

En matière de compensation financière résultant des transferts aux départements et aux régions d'infrastructures, un décret en Conseil d'État ⁽¹⁾, publié au *Journal officiel* du 8 décembre 2005 et ayant reçu un avis positif de la CCEC, prévoit comme base de calcul la moyenne décennale pour les dépenses d'investissement relatives aux aéroports civils, aux ports maritimes, aux établissements d'enseignement agricole, aux lycées et collèges à sections binationales ou internationales et aux écoles de la marine marchande. En revanche, en matière de routes, la moyenne quinquennale a été préférée.

L'article 119 de la loi du 13 août 2004 exige seulement que le droit à compensation pour les dépenses d'investissement soit constaté « *sur une période d'au moins cinq ans précédant le transfert de compétences* ». Le choix d'une période décennale pour la plupart des dépenses d'investissement traduit donc le souci de l'État d'assurer la compensation la plus fidèle possible aux dépenses réellement engendrées par ces équipements sur la moyenne durée. En outre, il convient de signaler que les collectivités participaient déjà, avant le transfert, au financement des équipements propriété de l'État.

En matière de compensation financière des transferts de routes aux départements, un second décret ⁽²⁾, approuvé par la CCEC, vient apporter des précisions supplémentaires. Il prévoit le calcul de ratios moyens sur la base de l'ensemble du réseau transféré en ce qui concerne la métropole. À partir de ces ratios, la compensation financière est calculée en prenant en compte les caractéristiques du réseau transféré spécifiquement à chaque département. C'est une méthode qui cherche à refléter le plus fidèlement possible le coût réel d'entretien de l'infrastructure, sans pour autant intégrer d'éventuels effets d'aubaine ou d'éviction liés au caractère plus ou moins récent des travaux selon les départements. Pour l'outre-mer à l'inverse, la compensation financière est directement calculée à partir de la moyenne départementale. D'autre part, la réhabilitation d'une chaussée est considérée comme dispensant d'entretien pendant trois années, et la chaussée n'est donc pas éligible à la dotation d'entretien courant pendant les trois années suivant sa réhabilitation.

Pour fixer le montant de la compensation financière des dépenses d'investissement en matière d'inventaire général du patrimoine culturel, le ministère de la culture a appliqué strictement les dispositions de l'article 119 de la loi et a pris pour base la moyenne des dépenses effectuées au cours des cinq années précédant le transfert. Compte tenu du caractère irrégulier des investissements, ce mode de calcul aboutit à certaines disparités entre les régions : la région Poitou-Charentes reçoit ainsi une compensation de 126 500 euros tandis que les régions Bourgogne, Haute-Normandie et Guadeloupe ne se voient transférer aucun crédit

(1) Décret n° 2005-1509 du 6 décembre 2005 pris pour l'application de l'article 119 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (J.O du 8 décembre 2005).

(2) Décret n° 2005-1711 du 29 décembre 2005 relatif à la compensation financière des charges liées aux routes nationales transférées aux départements et aux régions (J.O du 30 décembre 2005).

d'investissement. Par conséquent, la dotation totale attribuée à la Bourgogne (66 500 euros) représente moins du tiers de celle attribuée à la région Centre (213 900 euros) ou la région Poitou-Charentes (211 800 euros). **Votre rapporteur regrette qu'il n'ait pas été choisi une période de référence plus longue, ou de répartir les crédits d'investissements entre les régions en fonction de l'importance respective de leur service d'inventaire.**

c) Les abondements supplémentaires au profit du STIF

Le périmètre de la compensation financière versée au STIF, aussi bien au titre des dépenses de fonctionnement que de l'investissement, a été significativement élargi à l'occasion des travaux de la CCEC.

S'agissant des dépenses de fonctionnement, le projet initial de l'État, annoncé en juin 2005, consistait à verser une compensation équivalente au budget de fonctionnement du STIF avant le transfert, soit 529 millions d'euros, dont 114 millions au titre des transports scolaires. Ce calcul, qui prenait en compte la moyenne triennale des dépenses de l'État, reposait sur une application stricte des dispositions de la loi du 13 août 2004.

La région Île-de-France a contesté cette méthode et demandé l'intégration de certaines dépenses qui se situent hors du champ légal de la compensation. En effet, certaines mesures adoptées avant le transfert se traduiront par une hausse des frais de fonctionnement du STIF dans les années à venir. Il s'agit notamment de l'extension du demi-tarif de la carte orange aux bénéficiaires de la couverture maladie universelle (CMU), de la mise en œuvre de l'offre de nuit, de la compensation de la perte de l'abattement fiscal des conducteurs de réseau de bus Optile, de la prise en compte de la compensation du lundi de Pentecôte et du maintien de l'indexation liée à la loi dite SRU ⁽¹⁾.

Ce désaccord a été la source d'une paralysie du STIF, le conseil régional ainsi que cinq conseils généraux franciliens refusant de désigner leurs représentants au conseil d'administration. Alors que la région devait prendre la responsabilité du STIF au 1^{er} juillet 2005, le conseil d'administration n'a pu être réuni pendant plusieurs mois.

La réunion de la CCEC tenue le 6 octobre 2005 a permis de trouver un accord entre l'État et la région Île-de-France sur les modalités de compensation.

En premier lieu, le Gouvernement a accepté de réévaluer la compensation des dépenses de fonctionnement au-delà de ce que la loi imposait, en intégrant les charges liées au demi-tarif pour les bénéficiaires de la CMU, à l'offre de nuit, à la perte de l'abattement fiscal des conducteurs de réseau de bus Optile et à la journée de solidarité. À ce titre, 88 millions d'euros supplémentaires ont été accordés au STIF, ce qui représente 51 % du coût des nouvelles mesures, soit un pourcentage équivalent à la part que l'État apportait au budget du STIF avant le transfert.

(1) Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

En second lieu, l'État s'est engagé à garantir l'étanchéité des retraites des agents de la RATP par rapport au STIF, satisfaisant ainsi une revendication des collectivités territoriales franciliennes. Le STIF n'aura donc pas à assumer des charges supplémentaires au titre des pensions des agents RATP, quelle que soit l'évolution des prestations servies ou du nombre de bénéficiaires.

S'agissant des dépenses d'investissement, l'État a décidé d'octroyer une subvention pour le renouvellement du matériel roulant de la SNCF et de la RATP. Le montant de cette subvention s'élève à 400 millions d'euros sur dix ans, dont la moitié sera versée d'ici 2007. Cette dotation permettant l'achat de matériel neuf s'imputera sur les crédits de l'Agence de financement des infrastructures de transport en France (AFITF). L'État s'est par ailleurs engagé à ce que la SNCF consacre la totalité de sa dotation annuelle aux amortissements de 140 millions d'euros au renouvellement du matériel roulant sur l'Île-de-France, ce qui n'était pas le cas précédemment.

Enfin, il convient de rappeler que le STIF est destinataire d'une partie du produit des amendes de police relatives à la circulation routière, qui est en forte croissance. Ainsi, en 2005, le STIF a perçu une dotation supérieure de plus de 60 millions d'euros à celle de 2004, ce qui représente une augmentation de 76 %.

B. LES MOYENS HUMAINS : DES TRANSFERTS DE PERSONNELS QUI SE CONCRÉTISENT LENTEMENT

1. La procédure de transfert des personnels présente d'importantes garanties pour les collectivités territoriales comme pour les agents transférés

Les personnels des services affectés à l'exercice des compétences décentralisées sont de plein droit mis à la disposition de la collectivité bénéficiaire du transfert, par convention, puis transférés à celle-ci. Toutefois, chaque agent dispose de la possibilité de choisir entre intégrer la fonction publique territoriale et demeurer au sein de la fonction publique de l'État, auquel cas il est simplement détaché auprès de la collectivité territoriale.

a) Les personnels concernés par le transfert

L'article 104 de la loi du 13 août 2004 prévoit le transfert des services ou parties de services qui participent à l'exercice des compétences de l'État transférées aux collectivités territoriales ou à leurs groupements.

Le nombre d'emplois transférés correspond au nombre d'emplois à temps plein pourvus au 31 décembre de l'année précédant le transfert. Les fractions d'emplois, qui ne peuvent donner lieu à transfert, font l'objet d'une compensation financière. Une clause de sauvegarde est cependant prévue pour éviter que les collectivités territoriales ne se voient transférer des services en situation de sous-effectif : si les effectifs au 31 décembre 2004 sont inférieurs à ceux au

31 décembre 2002, ce sont ces derniers qui sont pris en compte. En pratique, ce mode de calcul revient à compenser les emplois non pourvus. La référence la plus favorable sera examinée compétence par compétence et collectivité par collectivité. De plus, le Gouvernement doit présenter à la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) un bilan de l'évolution des emplois de l'État concernés par les transferts de compétences entre 2002 et 2004. Cet encadrement strict des transferts de personnels garantit aux collectivités territoriales le transfert de tous les agents affectés à l'exercice des compétences décentralisées.

Par ailleurs, pour les transferts de personnels les plus importants, il est également prévu de transférer des « emplois supports », c'est-à-dire les postes correspondant à la gestion des personnels transférés. C'est le cas, par exemple, des personnels des rectorats chargés de la gestion des agents techniciens, ouvriers et de service (TOS).

Les personnels concernés par le transfert sont bien sûr les fonctionnaires, mais également les agents non titulaires de droit public. Ces agents changent automatiquement d'employeur et deviennent des agents non titulaires de la fonction publique territoriale, leur contrat de travail continuant jusqu'à son terme. L'article 147 de la loi de finances pour 2006 a ajouté une règle particulière pour les agents non titulaires de droit public du ministère de l'équipement, qui demeurent rémunérés par l'État jusqu'au 31 décembre de l'année d'entrée en vigueur du transfert définitif. Quant aux agents non titulaires de l'État, qui peuvent bénéficier d'une mesure de titularisation en application de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire, l'article 106 de la loi du 13 août 2004 maintient leur possibilité d'intégrer la fonction publique. Ainsi, ces agents restent en position de mise à disposition jusqu'à leur titularisation. Ce n'est qu'à partir de leur titularisation qu'ils devront opter entre l'intégration dans la fonction publique de l'État et le détachement sans limitation de durée, dans un délai de deux ans et dans les mêmes conditions que les autres agents titulaires de l'État.

En revanche, s'agissant des agents contractuels de droit privé, la loi ne comporte aucune disposition de portée générale et se limite à citer deux cas précis. En premier lieu, l'article 107 prévoit la mise à disposition d'agents de droit privé travaillant dans certains aérodromes civils, ports non autonomes, cours d'eaux et canaux. En second lieu, l'article 96 permet aux régions de recruter en tant qu'agents non titulaires les salariés d'associations œuvrant dans le domaine de l'inventaire du patrimoine culturel, ce qui devrait concerner une trentaine de personnes. Généralement, les conseils régionaux ont utilisé la possibilité qui leur était offerte par la loi d'embaucher ces personnels.

b) Un transfert en deux étapes

Le transfert des personnels n'est pas concomitant du transfert des compétences, qui est opéré automatiquement à partir du 1^{er} janvier 2005 pour les transferts obligatoires, sauf dispositions contraires. En effet, le transfert des personnels est un long processus, qui nécessite la conclusion d'une série d'actes, de la parti-

tion des services aux décrets et arrêtés de transfert, en passant par la signature de conventions de mise à disposition. C'est pourquoi, pour permettre aux collectivités territoriales d'exercer leurs nouvelles compétences le plus tôt possible, l'exécutif territorial peut donner des instructions aux chefs des services de l'État chargés des missions transférées dès la date du transfert de compétences, et sans attendre le transfert des personnels concernés.

- Dans une première étape, **les services ou parties de services intervenant dans les domaines de compétences transférés sont mis à disposition** de la collectivité bénéficiaire du transfert. Cette mise à disposition est opérée par la signature d'une convention entre le préfet et l'exécutif de la collectivité territoriale bénéficiaire du transfert.

La préparation de la convention de mise à disposition suppose tout d'abord, de la part du ministère concerné, d'identifier les services ou parties de services exerçant les missions transférées. Une fois le dimensionnement effectué, le projet de convention fait l'objet, d'une part, d'une négociation avec les collectivités territoriales et, d'autre part, d'une discussion au sein des comités techniques paritaires concernés.

Pour faciliter l'élaboration des projets de conventions, l'article 104 de la loi du 13 août 2004 prévoyait l'adoption d'une convention-type. Le décret approuvant cette convention-type a été publié le 5 janvier 2005 ⁽¹⁾.

En l'absence de signature d'une convention dans le délai prévu, c'est-à-dire en cas de désaccord entre l'État et une collectivité territoriale sur les modalités du transfert, le Gouvernement doit recueillir l'avis motivé d'une commission nationale de conciliation, composée pour moitié de représentants de l'État et pour moitié de représentants des collectivités territoriales. Ensuite, la mise à disposition des services pourra être prononcée par arrêté conjoint du ministre chargé des collectivités territoriales et du ministre intéressé par la compétence transférée. La composition de la commission nationale de conciliation a été fixée par un arrêté du 25 mai 2005. La commission s'est réunie trois fois au cours de l'année 2005 et a examiné 79 projets d'arrêtés de mise à disposition des services du ministère de l'éducation nationale, 25 projets concernant les lycées d'enseignement agricoles, 9 projets concernant les lycées maritimes et 19 projets concernant les services régionaux de l'inventaire général du patrimoine culturel.

Une fois la convention signée, il appartient à l'État d'arrêter la mise à disposition à titre individuel de chacun des agents affectés à l'exercice des compétences transférées. Les modalités de ce prépositionnement ont été fixées par les circulaires adoptées par chaque ministère.

(1) Décret n° 2005-2 du 4 janvier 2005 portant approbation de la convention type prévue par l'article 104 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (J.O du 5 janvier 2005).

Selon les informations communiquées au rapporteur, à la fin de l'année 2006, la totalité des services de l'État devant être transférés auront fait l'objet d'une mise à disposition.

- La mise à disposition est suivie du **transfert définitif des services participant à l'exercice des compétences transférées.**

Pour chaque ministère, les modalités du transfert définitif des services sont fixées par décret en Conseil d'État. Après le décret de transfert définitif, des arrêtés préfectoraux de transfert précisent le nombre d'emplois transférés.

Pour l'instant, seul le ministère de l'éducation nationale a publié le décret portant transfert définitif des services, en décembre 2005.

Lorsque le transfert de compétences est effectué à titre expérimental, les personnels de l'État sont seulement mis à disposition et ne font pas l'objet d'un transfert définitif, en raison du caractère réversible de ces transferts de compétences.

c) La garantie d'un droit d'option pour les fonctionnaires des services transférés

L'article 109 de la loi du 13 août 2004 permet aux agents des services transférés aux collectivités locales de choisir entre leur intégration au sein de la fonction publique territoriale et leur maintien dans la fonction publique de l'État, en position de détachement sans limitation de durée. Ce délai d'option est ouvert pendant une période de deux ans à partir de la publication du décret en Conseil d'État organisant le transfert définitif du service. Après l'expiration de ce délai, les agents restés dans la fonction publique de l'État pourront encore demander leur intégration dans la fonction publique territoriale, mais la collectivité territoriale ne sera pas tenue d'accepter.

Les conditions d'exercice du droit d'option sont fixées par deux décrets en Conseil d'État publiés le 31 décembre 2005.

Le décret relatif à l'intégration dans la fonction publique territoriale ⁽¹⁾, qui pose le principe d'une intégration à indice égal, précise dans quels cadres d'emplois doivent être accueillis les fonctionnaires de l'État transférés. Il comporte ainsi en annexe un tableau de correspondance entre les grades du corps d'origine et les grades du cadre d'emplois d'accueil. L'élaboration de ces tableaux d'homologie a été une tâche complexe, effectuée en concertation avec les représentants des personnels concernés. En outre, pour tenir compte des particularités des grilles indiciaires de certains grades d'origine, le décret crée des échelons provisoires supplémentaires dans quatre cadres d'emplois : les cadres d'emplois

(1) Décret n° 2005-1727 du 30 décembre 2005 fixant les conditions d'intégration dans les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale des fonctionnaires de l'État en application des dispositions de l'article 109 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (J.O. du 31 décembre 2005).

d'ingénieur des travaux publics, d'attaché, d'agent de maîtrise et de technicien supérieur. Ces échelons ne s'appliquent qu'aux fonctionnaires de l'État transférés.

Le décret relatif au détachement sans limitation de durée dans la fonction publique de l'État ⁽¹⁾ indique que celui-ci intervient dans les cadres d'emplois d'accueil définis par le décret n° 2005-1727 du 30 décembre 2005 précité. Par dérogation au détachement de droit commun, les règles statutaires fixant un quota de fonctionnaires susceptibles d'être détachés dans le corps d'origine ou limitant l'effectif de certains grades dans le cadre d'emplois d'accueil ne leur sont pas opposables.

L'article 147 de la loi de finances pour 2006 a précisé les principes régissant la date d'effet de l'exercice du droit d'option :

– si la demande d'intégration dans la fonction publique territoriale est formulée avant le 1^{er} septembre, l'intégration ou le détachement est effectif à compter du 1^{er} janvier suivant ;

– si la demande est formulée après le 1^{er} septembre, l'intégration ou le détachement n'est prononcé qu'à partir du 1^{er} janvier de la deuxième année suivante ;

– si aucun choix n'a été formulé, le détachement sans limitation de durée prend effet au 1^{er} janvier de la troisième ou de la quatrième année suivant la publication du décret de transfert, suivant que celle-ci est intervenue avant ou après le 1^{er} septembre.

Ce dispositif permet de rendre compatible l'exercice individuel du droit d'option avec les règles budgétaires des collectivités publiques. Le Gouvernement connaîtra, lors de la préparation de la loi de finances, le nombre d'agents devant intégrer la fonction publique territoriale au 1^{er} janvier et pourra donc inscrire la compensation correspondante en loi de finances. Ceci dispensera les collectivités territoriales de faire des avances de trésorerie en cours d'année, au fur et à mesure des demandes individuelles, en attendant une compensation rétroactive.

d) L'organisation d'une concertation relative aux modalités des transferts

L'article 113 de la loi du 13 août 2004 prévoit la constitution d'une **commission commune de suivi des transferts de personnels entre l'État et les collectivités territoriales**, composée de vingt représentants du conseil supérieur de la fonction publique de l'État (CSFPE) et de vingt représentants du conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT). Cette commission devait être consultée sur le projet de convention-type de mise à disposition des personnels.

(1) Décret n° 2005-1785 du 30 décembre 2005 relatif au détachement sans limitation de durée des fonctionnaires de l'État en application des dispositions de l'article 109 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (J.O du 31 décembre 2005).

Le décret en Conseil d'État prévu pour fixer le mode de fonctionnement de cette commission ⁽¹⁾ a élargi son champ de compétence aux décrets créant des cadres d'emplois spécifiques, aux décrets relatifs au droit d'option des fonctionnaires, ainsi qu'à toute question relative aux conditions du transfert des personnels ou aux relations entre la fonction publique de l'État et la fonction publique territoriale. La commission sera ainsi chargée d'observer le déroulement des transferts et d'en dresser un bilan.

Installée le 22 décembre 2004, la commission s'est ensuite réunie à trois reprises au cours de l'année 2005. Elle a été consultée, outre le projet de convention-type de mise à disposition, sur le projet de décret instaurant des commissions tripartites locales (26 janvier 2005), les projets de cadres d'emplois spécifiques pour l'intégration des agents TOS (22 juin 2005), le projet de décret fixant les conditions d'intégration dans la fonction publique territoriale et le projet de décret fixant les conditions du détachement sans limitation de durée (7 septembre 2005).

Par ailleurs, en application de l'article 104 de la loi, des **commissions tripartites locales**, placées auprès du préfet, associant des représentants des services déconcentrés de l'État, des collectivités territoriales et du personnel de la fonction publique de l'État ont été constituées ⁽²⁾. Ces commissions sont associées aux travaux préalables à l'élaboration des décrets fixant les modalités de transfert définitif. Elles préparent les conventions locales de mise à disposition et précisent les modalités des transferts.

e) Les dépenses de personnel transférées

Lors des réunions de la commission consultative des charges (CCEC), il a été convenu de compenser largement les dépenses liées aux transferts des personnels. Les collectivités territoriales se verront rembourser toutes les nouvelles charges causées par le transfert, et non pas seulement ce que l'État dépensait lui-même pour les personnels transférés. La compensation financière intégrera ainsi :

- les rémunérations principale et indemnitaire, y compris la nouvelle bonification indiciaire, sur la base du coût réel par agent ⁽³⁾ ;
- les charges patronales dont les collectivités territoriales seront redevables au titre de leurs nouveaux personnels, notamment la cotisation due à la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) ;
- la cotisation de 1 % de la masse salariale versée au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) au titre de la formation ;

(1) Décret n° 2004-1349 du 9 décembre 2004 portant création de la commission commune de suivi des transferts de personnels entre l'État et les collectivités territoriales (J.O du 10 décembre 2004).

(2) Décret n° 2005-529 du 24 mai 2005 portant création des commissions tripartites locales (J.O du 26 mai 2005).

(3) La compensation sur la base du coût exact par agent est plus précise et généralement plus favorable aux collectivités territoriales que la compensation sur la base du coût moyen.

- les dépenses dites sociales, comme la médecine préventive, les dépenses de recrutement ou de suppléance, calculées sur la base des dépenses de l'État au cours des trois dernières années ;

- le compte épargne temps, pour lequel les droits accumulés par les agents seront intégralement compensés à la date du transfert ;

- les dépenses annexes liées au fonctionnement courant des services, par exemple les frais de fonctionnement des services ou les frais informatiques. Ces charges seront estimées au moyen d'un ratio de coût par agent, calculé selon la moyenne triennale des dépenses de l'État.

En revanche, l'extension aux agents transférés des avantages indemnitaires propres à chaque collectivité, comme le treizième mois, ne fait pas l'objet d'une compensation. Il ne s'agit pas d'une dépense qui s'impose à l'employeur local, mais d'une dépense facultative.

La CCEC a prévu de se réunir au cours du premier semestre 2006 pour trancher certaines questions complémentaires. Il lui reste en effet à examiner la question de la compensation financière des emplois non pourvus (c'est-à-dire à la fois des emplois vacants et des emplois disparus). La CCEC a refusé la proposition de certains ministères de compenser les emplois disparus entre le 31 décembre 2002 et le 31 décembre 2004 sur la base de l'indice le plus bas du corps correspondant. La parité élus lui préfère l'application de la méthode du coût médian, mais celle-ci représente un net surcoût pour l'État par rapport à la méthode du coût au pied de corps.

Enfin, on rappellera qu'aux termes de l'article 111 de la loi du 13 août 2004, les fonctionnaires conservent le bénéfice découlant du classement de leur corps en catégorie active. Ainsi, s'ils ont accompli quinze ans de services actifs au titre de la catégorie active avant leur transfert, ils peuvent partir à la retraite à 55 ans. En outre, s'ils accomplissent pour la collectivité territoriale des missions de même nature que celles qu'ils remplissaient pour l'État, les années de services actifs effectuées sont prises en compte dans les quinze ans de services actifs requis.

f) Le transfert des services : des enjeux mobiliers et immobiliers

Le transfert de certains services aux collectivités locales implique non seulement un transfert de personnel mais également un transfert matériel, des biens meubles et immeubles attachés à ce service. Cette question se pose à titre principal pour les services de l'équipement, mais aussi plus modestement pour les services de l'inventaire général du patrimoine culturel du ministère de la culture.

Une circulaire du ministre de l'équipement du 8 mars 2006 donne les principes généraux afin de préparer le transfert de l'immobilier des services de l'équipement transférés, tandis qu'une autre circulaire du même ministre en cours d'élaboration traitera des questions liées aux biens meubles.

Le principe appliqué sera celui d'une mise à disposition des collectivités des biens immobiliers de l'État affectés aux services transférés ⁽¹⁾. Cette mise à disposition gratuite des bâtiments de l'État représentera ainsi une forme de compensation en nature pour les compétences transférées. En revanche, si la collectivité n'en accepte pas le bénéfice, elle ne pourra pas prétendre à une compensation financière de substitution.

Les principaux cas de figure à envisager sont :

- des bâtiments propriété de l'État, qui seront mis à disposition de la collectivité bénéficiaire de la compétence. La collectivité assurera l'ensemble des droits et obligations du propriétaire ;
- des bâtiments propriété de la collectivité, dont elle sera désormais à la fois propriétaire et occupant ;
- des bâtiments loués par l'État, dont le contrat de location sera transféré à la collectivité bénéficiaire du transfert de service.

Dans chacun de ces cas, une compensation financière sera accordée par l'État à la collectivité, correspondant soit au montant réel du loyer qu'il acquittait, soit à une quote-part de loyer par agent transféré calculée en fonction de la valeur locative constatée localement.

Tandis que les transferts de personnels feront l'objet d'arrêtés préfectoraux, le règlement des questions immobilières sera traité par voie conventionnelle. Les conventions, qui pourront porter à la fois sur les biens meubles et immeubles des services transférés, « *devront être signées au plus tard à la prise des arrêtés préfectoraux de transfert relatifs au personnel* ». Lorsque les bâtiments abriteront à la fois des services des collectivités et des services de l'État ⁽²⁾, la convention devra préciser les règles de répartition des charges au prorata des surfaces occupées.

La circulaire relative aux services de l'équipement transférés recommande enfin aux préfets de « *veiller à ce que l'État comme la collectivité bénéficiaire du transfert soit en mesure de loger ses services afin d'assurer la continuité du service public à l'usager, tout en limitant l'impact financier des réorganisations immobilières* ».

En ce qui concerne les services de l'inventaire général du patrimoine culturel qui sont transférés aux collectivités, la circulaire du ministère de la culture du 1^{er} août 2005 est très précise pour les biens meubles, qui représentent pour ainsi

(1) Il sera fait exception à ce principe en ce qui concerne les immeubles implantés sur le domaine public fluvial, qui feront l'objet d'un transfert de propriété.

(2) Les exemples d'un tel cas de figure cités par la circulaire du ministère de l'équipement sont celui d'un siège de DDE dont l'État est propriétaire et qui sera mis pour partie à disposition du conseil général ainsi que celui d'une subdivision propriété du département où l'État souhaitera maintenir une antenne territoriale en charge de l'ATESAT.

dire le gisement de valeur de l'inventaire, mais beaucoup plus vague pour les locaux.

La circulaire précise que « *l'ensemble des biens meubles concourant à l'activité d'inventaire doit être recensé et transféré à titre gratuit* ». La circulaire demande aux préfets de veiller tout particulièrement « *au transfert global de la documentation produite et en cours de constitution ainsi qu'au transfert des documents utilisés comme outil de travail par l'équipe du service de l'inventaire* ». Conjointement à ce transfert global, la circulaire recommande d'une part une utilisation partagée de la documentation et d'autre part la définition d'un plan de numérisation.

Pour les biens immobiliers, « *tant que la région ne décidera pas de regrouper le service de l'inventaire dans ses propres locaux, celui-ci demeurera dans son implantation actuelle* ». La direction de l'architecture et du patrimoine prévoit qu'un certain nombre de régions privilégieront le transfert des agents dans des immeubles leur appartenant.

La démarche privilégiée par le ministère de l'équipement est donc une démarche de continuité de l'occupation, tandis que le ministère de la culture fait porter ses efforts sur le principe de continuité de la documentation. Ainsi, les enjeux majeurs sont à chaque fois pris en compte pour permettre un transfert sans perte en ligne.

2. Les agents du ministère des transports et de l'équipement

Avec les agents techniciens, ouvriers et de services de l'éducation nationale, les agents des services de l'équipement représentent l'un des transferts de personnels les plus massifs. Plus 30 000 agents sont concernés, dont 96 % affectés à l'entretien de la voirie au sein des DDE.

La décentralisation de ces agents représente un bouleversement profond pour le ministère de l'équipement, qui compte actuellement 95 000 agents, dont environ 70 000 sont affectés dans les DDE.

**NOMBRE D'EMPLOIS À TRANSFÉRER
PAR GRANDES CATÉGORIES DE COMPÉTENCES**

Type de compétence	Nombre d'emplois
Routes départementales	24 500
Routes nationales d'intérêt local	5 200
Ports d'intérêt national	740
Ports départementaux	40
Aérodromes	40
Lycées/écoles	180
Syndicat des transports d'Île-de-France	16
Fonds de solidarité logement	25
TOTAL	30 741

Source : Ministère de l'équipement.

a) Les personnels concernés par le transfert

Le nombre d'agents transférés au titre des grands équipements – aérodromes, ports maritimes et voies fluviales – est relativement modeste, car de nombreux équipements font l'objet d'une délégation de service public. Pour les équipements exploités en régie, les personnels des DDE ou des directions départementales de l'aviation civile interviennent de façon ponctuelle.

En revanche, les agents affectés à l'entretien de la voirie représentent des effectifs importants car **la loi du 13 août 2004 transfère non seulement les 6 000 agents travaillant sur les routes nationales d'intérêt local, mais également les 24 000 agents affectés à l'entretien des routes départementales**. En effet, lors du transfert des routes départementales en 1992, les services déconcentrés de l'État compétents avaient seulement été mis à la disposition des conseils généraux et non transférés ⁽¹⁾. La loi du 13 août 2004 achève ce processus de transfert en prévoyant le transfert définitif des services de l'équipement chargés des routes départementales, concomitamment avec celui des services compétents pour les routes nationales d'intérêt local. Cependant, la procédure de transfert n'est pas la même pour ces deux types de services. Dans 40 départements, une convention de mise à disposition, conclue en application de l'article 7 de la loi du 2 décembre 1992 précitée, a distingué les agents responsables de l'entretien des routes départementales et les a placés sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général. Il ne reste donc plus qu'à adopter le décret de transfert définitif.

(1) La mise à disposition a été prévue par la loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992 relative à la mise à la disposition des départements des services déconcentrés du ministère de l'équipement et à la prise en charge des dépenses de ces services.

La détermination des personnels affectés à l'entretien des routes départementales et des routes nationales transférées est un processus complexe, car les mêmes agents sont souvent responsables de missions variées. Par exemple, certains agents sont chargés de la viabilité hivernale, mais s'occupent de travaux d'urbanisme le reste de l'année. Certains services sont transversaux, notamment pour tenir la compatibilité ou passer les marchés publics. Les services doivent donc évaluer les quotités de travail consacrées aux activités transférées. Pour cela, ils ont largement utilisé les données recueillies en vue de l'application de la loi organique aux lois de finances (LOLF), qui tendaient à mesurer, par agent, par service et par unité, le temps consacré à chaque activité.

b) Le calendrier du transfert

Le calendrier du transfert a été modifié compte tenu de la difficulté à estimer les personnels ayant vocation à être transférés.

Une première circulaire, en date du 10 août 2005, prévoyait l'achèvement du dimensionnement des parties de services à transférer à la fin de l'année 2005. Ainsi, les premiers transferts de routes nationales pouvaient commencer au 1^{er} janvier 2006, les services compétents étant mis à disposition. Ensuite, les agents des DDE auraient été affectés dans les différents services au plus tard en septembre 2006, date à partir de laquelle les transferts de services aux conseils généraux pourraient intervenir.

Cependant, il est rapidement apparu que les discussions avec les présidents de conseils généraux, engagées en juin 2005, ne pourraient pas aboutir à un accord dans de nombreux départements. Plusieurs conseils généraux ont contesté l'estimation des effectifs à transférer présentée par les DDE. Le choix du ministère de l'équipement de confier aux DDE le calcul des effectifs transférables a suscité une certaine méfiance de la part des collectivités, qui ont redouté que les DDE soient tentées d'effectuer une estimation *a minima* pour conserver la plus grande partie possible de leurs effectifs. Au-delà de la question du nombre d'emplois pourvus au 31 décembre 2004, certains conseils généraux ont jugé que les effectifs transférés ne leur permettraient pas d'assurer l'entretien des routes dans des conditions satisfaisantes. Cette analyse peut sembler confortée par les observations de la Cour des comptes qui relevait, dans son rapport public pour 2000, que « *les moyens humains de l'entretien et de l'exploitation des routes nationales étaient arrivés à un seuil critique* » du fait de la priorité donnée à l'extension du réseau plutôt qu'à sa maintenance. Or, la loi du 13 août 2004 prévoit le transfert des seuls moyens que l'État consacrait à l'exercice des compétences transférées. Enfin, une autre source de désaccords concerne les emplois d'encadrement. Les projets de conventions présentés aux conseils généraux concernent principalement les emplois à faible qualification, mais comprennent peu de personnels d'encadrement, et notamment d'ingénieurs. Le périmètre retenu pour le calcul des emplois transférables s'est généralement limité à la DDE – alors même que la plupart des agents travaillant sur les ouvrages d'art relève des directions régionales de l'équipement – et

exclut le directeur et les directeurs-adjoints ⁽¹⁾. En effet, les postes d'encadrement ne sont pas affectés exclusivement à la voirie et ne sont donc pas soumis au transfert. Les départements craignent par conséquent de devoir embaucher eux-mêmes des fonctionnaires qualifiés pour diriger leurs services, ce qui représenterait un net surcoût.

Face au retard pris dans la signature des conventions de mise à disposition, le ministère des transports aurait pu recourir largement à des arrêtés ministériels de substitution, pris après avis de la commission nationale de conciliation. Cependant, il a préféré prolonger le délai de négociation des conventions. Une circulaire datée du 6 décembre 2005 a ainsi repoussé la date limite de signature des conventions au 31 mars 2006. Le ministère a en effet souhaité privilégier le dialogue, en indiquant qu'« *il est essentiel de pouvoir aller jusqu'au bout de la discussion avec les conseils généraux, dans le but de parvenir, dans toute la mesure du possible, lorsque ce n'est pas déjà le cas, à un accord sur les effectifs transférés. C'est pourquoi il vous est demandé d'adopter sur ce point une attitude ouverte* ». À partir d'avril 2006, la concertation ne porte plus que sur les conditions financières du transfert, y compris la compensation des emplois non pourvus. Les transferts doivent ensuite être décidés avant la fin de l'année, pour être applicables au 1^{er} janvier 2007 ⁽²⁾. D'ici là, les services sont mis à la disposition des collectivités territoriales, la charge financière restant assumée par l'État.

L'allongement du délai de concertation a permis la signature des conventions de mise à disposition dans 70 départements. Le ministère des transports ne devra donc présenter que 30 projets d'arrêtés ministériels à la commission nationale de conciliation.

c) L'estimation et la compensation des emplois non pourvus

Les modalités d'application de la clause de sauvegarde, qui garantit la compensation des emplois disparus ou devenus vacants entre le 31 décembre 2002 et le 31 décembre 2004, font encore l'objet de discussions dans le cadre de la CCEC.

Tout d'abord, le nombre d'emplois disparus n'a pu être évalué avec précision au niveau national. Le rapport conjoint de l'Inspection générale des finances, du Conseil général des Ponts et Chaussées et de l'Inspection générale de l'administration sur certaines questions relatives au transfert aux collectivités locales des personnels du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, remis en février 2006, mentionne une fourchette d'emplois disparus de 500 à 1 000. Il ne sera possible d'obtenir des données plus précises qu'en effectuant un calcul dans chaque DDE.

(1) *Circulaire du 10 février 2006 relative au processus de prépositionnement et d'affectation des agents, projet de réorganisation des services déconcentrés.*

(2) *Le transfert est effectif au 1^{er} janvier de l'année suivant l'arrêté préfectoral constatant le transfert.*

S'agissant de la charge financière correspondant à ces emplois disparus, le rapport propose de l'évaluer sur la base de l'indice de base de chaque corps concerné. Cette méthode dite du pied de corps minimise le montant de la compensation financière. Le rapport indique également qu'« *au-delà du caractère forcément plus économe que cela représente pour les finances publiques de l'État, la méthode du coût pied de corps apparaît aux membres de la mission justifiée par plusieurs raisons (...) :*

– *si l'État avait pourvu ces postes disparus, il aurait recruté de nouveaux agents sur la base d'un pied de corps (...) ;*

– *par ailleurs, les emplois disparus reflètent en grande partie les gains de productivité réalisés par les directions départementales de l'équipement, notamment en matière d'exploitation, et il serait illogique de vouloir faire payer à l'État les efforts liés à la rationalisation de son organisation ».*

Les conseils généraux préféreraient pour leur part que soit retenue la base du coût médian, c'est-à-dire l'indice de milieu de grille, conformément à ce qui avait été prévu lors du transfert des routes départementales par la loi de 1992. En effet, ils souhaitent recruter des agents expérimentés et pas seulement de jeunes diplômés. Par ailleurs, ils ont quelquefois regretté de n'être informés que dans un second temps des transferts prévus au titre de la clause de sauvegarde.

Selon la méthode de compensation choisie, le coût de la rémunération des emplois non pourvus pourrait varier significativement. D'après les estimations du rapport précité, une compensation au coût pied de corps varierait entre 10,6 millions d'euros et 21,2 millions d'euros, tandis qu'une compensation au coût médian varierait pour sa part entre 14 millions d'euros et 28 millions d'euros.

La méthode de compensation retenue devrait faire l'objet d'un arbitrage du Premier ministre.

d) Les personnels de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction

Pour le transfert des fonds sociaux (FSL et FAJ), 55 conventions avec les départements ont été signées.

Le transfert du FSL ne se traduit pas par un transfert de personnels dans tous les départements. En effet, la gestion administrative du FSL n'est assurée par des agents des DDE que dans 25 départements. Pour ceux-ci, un transfert de 26 équivalents temps plein est prévu. En revanche, dans les 75 départements où la gestion du FSL est assurée par la caisse d'allocations familiales (CAF) ou par des associations para-administratives, seule une compensation financière correspondant aux emplois nécessaires est versée.

3. Les personnels des établissements d'enseignement

Le transfert de l'accueil, de la restauration, de l'hébergement et de l'entretien des collèges et des lycées s'accompagne du transfert de très nombreux agents. La majeure partie d'entre eux est constituée des agents TOS, qui représentaient 93 000 emplois en équivalent temps plein au 31 décembre 2004, dont 3 600 agents non titulaires de droit public. Sont également transférés les personnels administratifs des rectorats et inspections d'académie qui sont chargés de la gestion des agents TOS, soit 756 personnes.

Le transfert ne concerne que les fonctionnaires et les agents non titulaires de droit public. Or, on dénombre environ 16 500 contrats aidés du ministère de l'éducation nationale, notamment des titulaires d'un contrat emploi solidarité (CES) ou d'un contrat emploi consolidé (CEC) qui exercent des fonctions de TOS. Pour tenir compte de ces personnels, la compensation financière versée aux collectivités territoriales en application de la loi de finances pour 2006 intègre le montant global des rémunérations de ces agents, à hauteur de 32 millions d'euros. Les collectivités auront donc les moyens nécessaires pour recruter un nombre d'agents contractuels identique à celui dont disposait l'État. On rappellera que ce transfert ne comprend pas les emplois de surveillance des élèves, compétence qui continue à relever de l'État.

En raison de l'importance des transferts en cause, l'article 82 de la loi du 13 août 2004 a prévu la remise par le Gouvernement au Parlement de deux rapports relatif aux agents TOS : un premier rapport, avant la publication de la convention-type, sur les effectifs des TOS et un second, avant la publication du décret de transfert définitif, sur les efforts de rééquilibrage des effectifs. Ces rapports retracent l'évolution des effectifs d'agents TOS par académie, par région, par département et par établissement. Ils font apparaître une forte croissance des personnels TOS en 2005 dans certaines académies où ils étaient en nombre insuffisant, notamment celles de Lille, de Versailles, de Guyane et de La Réunion. Votre rapporteur regrette néanmoins que l'effort de synthèse des données très précises et détaillées figurant dans ces rapports soit insuffisant.

Le transfert des agents TOS modifie de manière substantielle le fonctionnement des collectivités territoriales, qui devront assumer la gestion de nombreux effectifs. Cela est particulièrement vrai pour les régions, administrations de mission plutôt que de gestion, dont le personnel est peu nombreux – les agents des régions représentaient 0,8 % de l'emploi territorial en 2002 – et d'un niveau moyen de qualification élevé. Ainsi, la région Midi-Pyrénées, qui comptait 600 agents en 2004, sera chargée de la gestion de 2 500 personnels TOS et la région Alsace, qui employait 400 agents, se verra transférer 1 350 agents TOS. Il leur faudra donc mettre en place un service de gestion des ressources humaines plus conséquent. L'impact sur les conseils généraux sera moins prononcé, dans la mesure où ils gèrent déjà des personnels plus nombreux (notamment les personnels chargés des services sociaux).

Selon le calendrier prévu, à partir de l'entrée en vigueur de la loi, le 1^{er} janvier 2005, commence une période transitoire d'un an pendant laquelle l'État et les collectivités négocient les conventions de mise à disposition des services. L'article 83 de la loi précise ainsi que l'État reste responsable des personnels TOS pour la rentrée 2005. Le transfert définitif des services est effectué au 1^{er} janvier 2006.

a) La création de cadres d'emplois spécifiques

Plutôt que d'intégrer les agents TOS de catégorie C à des cadres d'emplois déjà existants, le Gouvernement a choisi de créer trois nouveaux cadres d'emplois au sein de la filière technique, afin de garantir le rattachement de ces agents à la communauté éducative. La définition de leurs missions est inchangée. En revanche, les techniciens de l'éducation nationale, de catégorie B, sont intégrés dans les cadres d'emplois de contrôleur territorial de travaux et de contrôleur territorial de travaux principal. Les personnels chargés de la gestion des agents TOS, quant à eux, sont intégrés aux cadres d'emplois de la filière administrative.

L'intégration des agents TOS de catégorie C a nécessité l'adoption de six décrets, soumis pour avis à la commission commune de suivi des transferts de personnel et au conseil supérieur de la fonction publique territoriale, puis publiés en décembre 2005, pour définir le statut de ces nouveaux cadres d'emplois :

– le cadre d'emplois des agents territoriaux d'entretien et d'accueil comporte un grade unique et regroupe des agents recrutés sans concours ⁽¹⁾ ;

– le cadre d'emplois des agents techniques territoriaux ⁽²⁾, composé de deux grades, comprend les agents qui assurent le fonctionnement des services matériels, tels la restauration, l'hébergement, la maintenance, l'accueil, l'hygiène, les transports ou l'entretien des espaces verts. Ces agents sont recrutés par concours, dans des conditions fixées par un décret du 30 décembre 2005 ⁽³⁾ ;

– les agents de maîtrise territoriaux ⁽⁴⁾, répartis en deux grades, sont chargés de la conduite des travaux de restauration, d'hébergement et de maintenance effectués par les agents d'entretien et d'accueil ou les agents techniques. Les mo-

(1) Décret n° 2005-1482 du 30 novembre 2005 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents territoriaux d'entretien et d'accueil des établissements d'enseignement (J.O du 2 décembre 2005).

(2) Décret n° 2005-1483 du 30 novembre 2005 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents techniques territoriaux des établissements d'enseignement (J.O du 2 décembre 2005).

(3) Décret n° 2005-1730 du 30 décembre 2005 fixant les conditions d'accès et les modalités d'organisation des concours pour le recrutement des agents techniques territoriaux des établissements d'enseignement (J.O du 31 décembre 2005).

(4) Décret n° 2005-1484 du 30 novembre 2005 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents de maîtrise territoriaux des établissements d'enseignement (J.O du 2 décembre 2005).

modalités de recrutement par concours ⁽¹⁾ et l'échelonnement indiciaire de ces agents ⁽²⁾ ont été définis par des décrets spécifiques.

En 2003, l'État employait environ 63 000 ouvriers d'entretien et d'accueil, 22 000 ouvriers professionnels, 8 000 maîtres ouvriers et 222 techniciens de l'éducation nationale ⁽³⁾.

TABLEAU DE CORRESPONDANCE ENTRE LE CORPS D'ORIGINE ET LE CADRE D'EMPLOIS NOUVELLEMENT CRÉÉ POUR LES AGENTS TOS

Fonction publique de l'État		Fonction publique territoriale	
corps	grade	cadre d'emplois	grade
Maître ouvrier	Maître ouvrier	Agent de maîtrise territoriale des établissements d'enseignement	Agent de maîtrise territoriale
	Maître ouvrier principal		Agent de maîtrise territoriale qualifié
Ouvrier professionnel	Ouvrier professionnel	Agent technique territorial des établissements d'enseignement	Agent technique territorial
	Ouvrier professionnel principal		Agent technique territorial qualifié
– Ouvrier d'entretien et d'accueil des établissements d'enseignement ; – Ouvrier d'entretien et d'accueil des établissements d'enseignement agricole publics ; – Agent des services techniques affecté dans les lycées maritimes		Agent territorial d'entretien et d'accueil des établissements d'enseignement	

Un décret déterminant le régime indemnitaire de ces trois cadres d'emplois, présenté au conseil supérieur de la fonction publique territoriale le 21 décembre 2005, devrait être adopté prochainement. Il importe en effet de préciser le régime indemnitaire des agents transférés, pour garantir l'égalité du régime indemnitaire entre les agents mis à disposition par l'État et ceux qui optent pour l'intégration dans la fonction publique territoriale.

L'appartenance des agents TOS à la filière technique et non à une filière spécifique suppose que ces agents sont soumis à des règles statutaires identiques à

(1) Décret n° 2005-1729 du 30 décembre 2005 fixant les conditions d'accès et les modalités d'organisation des concours pour le recrutement des agents de maîtrise territoriaux des établissements d'enseignement (J.O du 31 décembre 2005).

(2) Décret n° 2005-1485 du 30 novembre 2005 portant échelonnement indiciaire applicable aux agents de maîtrise territoriaux qualifiés des établissements d'enseignement (J.O du 2 décembre 2005).

(3) Jacques Ferstenbert, « Le transfert des personnels dans la loi relative aux libertés et responsabilités locales », AJDA, 25 octobre 2004.

celles des autres agents de la filière technique. Cependant, il est apparu important de garantir aux agents transférés des perspectives de carrière similaires à celles dont ils bénéficiaient dans la fonction publique de l'État. En effet, en raison de la particularité des missions des agents TOS, ceux-ci auraient pu voir leurs possibilités de mobilité réduites. Cela a nécessité d'introduire quelques aménagements au statut de la fonction publique territoriale. En premier lieu, une dérogation spéciale a été prévue aux règles du détachement. Alors que le décret du 13 janvier 1986 relatif aux positions de détachement des fonctionnaires territoriaux interdit le détachement dans un emploi de la collectivité employeur, le décret n° 2005-1486 du 30 novembre 2005⁽¹⁾ autorise les personnels TOS à être détachés dans d'autres emplois au sein de la même collectivité. En deuxième lieu, des quotas de promotion interne supplémentaires ont été instaurés. Enfin, le décret n° 2005-1486 précité a prévu la possibilité, pour les agents techniques et les agents de maîtrise, d'accéder par la promotion interne au cadre d'emplois des contrôleurs territoriaux de travaux, qui relève de la catégorie B.

b) La mise à disposition des services

Malgré l'importance des transferts concernés, le processus de mise à disposition des services a pu être achevé en septembre 2005.

Une part significative des conventions entre l'État et les collectivités territoriales ont été adoptées dans le délai prévu. Ainsi, entre le 31 mars et le 6 avril 2005, 44 conventions ont été signées avec les départements et une avec la région Alsace. Les autres projets ont fait l'objet de demandes de modifications de la part des collectivités locales, qui contestaient le calcul des effectifs et les modalités du transfert. Après la révision par le Gouvernement d'une vingtaine de projets de conventions, les 80 projets d'arrêtés ministériels se substituant aux conventions non signées ont été soumis pour avis à la commission nationale de conciliation. Celle-ci, après deux réunions tenues le 23 juin et le 21 septembre 2005, a donné un avis favorable sur la totalité des projets de transferts. Des arrêtés conjoints du ministre de l'intérieur et du ministre de l'éducation nationale, signés le 18 septembre 2005, ont alors effectué les mises à disposition des services.

Dans le cadre de la commission nationale de conciliation, le ministère de l'éducation nationale a annoncé des mesures supplémentaires pour aider les collectivités territoriales à assumer le transfert des agents TOS. Ainsi, il a proposé aux collectivités de conclure avec les services académiques des conventions de gestion prévoyant que les rectorats continuent à assurer la gestion des agents TOS pour la rentrée 2006. Il a également accepté que l'essentiel des actes de gestion reste préparé par les services académiques.

(1) Décret n° 2005-1486 du 30 novembre 2005 portant modifications statutaires de certains cadres d'emplois de la fonction publique territoriale (J.O du 2 décembre 2005).

c) Le transfert des personnels TOS aux collectivités locales

La publication du décret en Conseil d'État fixant les modalités du transfert définitif⁽¹⁾, le 27 décembre 2005, ouvre le délai d'option jusqu'à fin 2007 pour les personnels de l'Éducation nationale transférés, notamment les agents TOS. Dans un délai d'un mois après cette publication, donc avant le 27 janvier 2006, des arrêtés du ministre chargé de l'éducation nationale devaient préciser, pour chaque collectivité, le nombre d'emplois transférés. Chaque collectivité territoriale a été destinataire de deux arrêtés : le premier fixant le nombre d'emplois ou de fractions d'emplois affectés aux services transférés et participant aux missions exercées par les TOS ; le second fixant le nombre d'emplois ou de fractions d'emplois affectés aux services transférés participant aux missions de recrutement et de gestion des personnels TOS – soit 248 arrêtés au total, qui ont été signés le 30 janvier 2006. Enfin, ces arrêtés de transfert se sont accompagnés d'environ 90 000 arrêtés individuels de mise à disposition.

Certaines collectivités territoriales ont souhaité créer un établissement public administratif unique pour gérer les personnels transférés à la région et aux départements, mais cette possibilité n'était pas ouverte par la loi. Or, seule la loi peut autoriser la création d'une nouvelle catégorie d'établissements publics. Seules des coopérations informelles entre collectivités ont donc pu être mises en place.

Par ailleurs, pour permettre aux départements et aux régions d'intégrer plus facilement ces personnels, plusieurs dispositions sont proposées par le projet de loi relatif à la fonction publique territoriale. Ces collectivités pourront s'affilier au centre de gestion pour la gestion des seuls personnels TOS⁽²⁾. Elles pourront également maintenir, à titre individuel, les avantages indemnitaires dont les agents bénéficiaient avant leur transfert, la dépense occasionnée étant compensée par l'État⁽³⁾.

S'il est pour l'heure trop tôt pour connaître précisément le nombre d'agents qui auront exercé leur droit d'option en faveur de l'intégration dans la fonction publique territoriale au 1^{er} janvier 2007, d'après les informations fournies par les services des académies de Poitiers d'une part et d'Amiens d'autre part, 150 agents TOS sur 3 000 dans l'académie d'Amiens et 100 sur 2 500 dans l'académie de Poitiers avaient opté pour la fonction publique territoriale en juin 2006. Les transferts au 1^{er} janvier 2007 seront donc sans doute relativement modestes, dans la mesure où les demandes devront avoir été faites avant le 1^{er} septembre 2006.

(1) Décret n° 2005-1631 du 26 décembre 2005 fixant les modalités du transfert définitif aux départements et aux régions de services ou parties de services du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (J.O du 27 décembre 2005).

(2) Article 12 du projet de loi sur la fonction publique territoriale adopté en première lecture par le Sénat le 16 mars 2006.

(3) Article 35 quater du projet de loi précité, introduit par la voie d'un amendement gouvernemental.

4. Les autres transferts de personnels

a) Les personnels du ministère de la culture

Pour le transfert aux régions de l'inventaire général du patrimoine culturel, six conventions de mise à disposition ont été signées ⁽¹⁾. Dans les autres régions, la mise à disposition a été prononcée par un arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre de la culture. 269 agents des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) sont concernés par ce transfert, qui interviendra au 1^{er} janvier 2007.

Le transfert de ces personnels a quelquefois posé problème pour identifier des cadres d'emplois d'accueil présentant les mêmes caractéristiques que les corps d'origine. Si les conservateurs du patrimoine ont pu être intégrés dans le cadre d'emplois des conservateurs territoriaux du patrimoine, il n'en est pas de même pour les personnels de recherche, notamment les ingénieurs d'études et les techniciens de recherche. **Il semble donc à votre rapporteur que la création de cadres d'emploi territoriaux pour le corps des ingénieurs d'études ainsi que pour le corps des conservateurs généraux est désormais une nécessité pressante.**

En revanche, l'identification des agents chargés des missions d'inventaire – ingénieurs et conservateurs – n'a pas présenté de difficultés. Les seuls débats ont concerné les emplois supports de gestion et les emplois de documentalistes.

b) Les agents du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement

Au titre de la gestion des formations sociales, deux conventions de mise à disposition seulement ont été signées, avec la région Alsace et la région Centre, et les projets d'arrêtés ministériels de mise à disposition pour les autres régions n'ont pu être adoptés. En conséquence, la direction générale des collectivités locales a demandé la mise en place d'une inspection commune de l'Inspection générale des finances (IGF), de l'Inspection générale de l'administration (IGA) et de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), qui permettra d'établir précisément le nombre d'agents à transférer.

Dans le même temps, un audit décidé par le ministère du budget et de la réforme de l'État permettra d'établir les réorganisations concomitantes qui s'imposent dans les services du ministère concernés.

5. Quels effectifs pour l'État ?

Tous domaines confondus, la plupart des désaccords sur les effectifs à transférer proviennent de la nécessité pour l'État de conserver des moyens de contrôle. L'une des caractéristiques de la décentralisation à la française est le maintien d'un rôle de garant de l'État, qui n'est jamais totalement mis à l'écart des

(1) Il s'agit des conventions concernant les régions Alsace, Centre, Île-de-France, Limousin, Lorraine et Haute-Normandie.

compétences transférées. En matière de transports, par exemple, l'État veille à la cohérence du réseau et au respect des normes de sécurité. En matière de formations, il reste chargé de la fixation des normes de qualité et du contrôle pédagogique. L'exercice de ces nouvelles missions d'harmonisation et de contrôle, qui résultent de la décentralisation, suppose que l'État conserve des personnels. Cet argument a souvent été avancé pour justifier un transfert seulement partiel des personnels exerçant les compétences transférées. Si cette démarche est légitime, elle présente néanmoins l'inconvénient de contraindre les collectivités territoriales à embaucher des personnels supplémentaires, notamment d'encadrement. Il en résulte un surcoût qui n'est pas intégré dans le montant de la compensation financière versée par l'État.

Une autre source de doublons entre l'administration de l'État et les collectivités territoriales est liée au périmètre retenu pour les transferts de services. En matière de voirie nationale, par exemple, seuls les personnels des DDE ont été transférés, alors même que certaines des compétences transférées étaient exercées par des agents des directions régionales de l'équipement. De même, si la gestion des agents TOS était principalement assumée par les services académiques, la réalisation de la paie était effectuée par des personnels de la direction générale de la comptabilité publique, qui n'ont pas été transférés. La prise en compte d'emplois ou de fractions d'emplois éclatés entre différents ministères aurait sans doute constitué un facteur de grande complexité qui aurait retardé la mise à disposition des services.

Par ailleurs, votre rapporteur relève que la décentralisation s'est accompagnée du transfert d'agents des services déconcentrés, mais n'a pas entraîné de réductions d'effectifs dans les administrations centrales. C'est notamment le cas du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement. Cette situation fait l'objet d'un audit décidé par le ministère du budget et de la réforme de l'État.

IV. — DISPOSITIONS DIVERSES

A. LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Les transferts de compétences et l'impératif de continuité statistique

La particularité du système statistique français, soulignée par une mission de l'Inspection générale des finances ⁽¹⁾, est l'absence de décentralisation territoriale de l'appareil statistique, compensée par une forte déconcentration de la statistique publique, tant au niveau de l'INSEE qu'à celui des services statistiques ministériels. Dès lors, la question de l'adaptation de ce système statistique centralisé à un mouvement de décentralisation en expansion se pose avec acuité.

Dès les premiers transferts de compétence, lors de l'acte I de la décentralisation, la nécessité de conserver des statistiques homogènes à l'échelle nationale est apparue comme une nécessité. L'article 25 de la loi du 7 janvier 1983 (codifié à l'article L. 1614-7 du code général des collectivités territoriales) disposait ainsi que « *tout transfert de compétences de l'État à une collectivité territoriale entraîne pour celle-ci l'obligation de poursuivre, selon des modalités définies par décret en Conseil d'État, l'établissement des statistiques liées à l'exercice de ces compétences* ». Des décrets d'application de cette disposition ont été pris afin de garantir la continuité statistique en matière de formation professionnelle et d'apprentissage, d'urbanisme, de transports scolaires.

Lors de l'acte II de la décentralisation, il est apparu que certains fichiers qui allaient être transférés servaient jusqu'alors de base de sondage pour des enquêtes nationales. En outre, en raison de l'évolution technique, le risque de voir se développer des productions statistiques non cohérentes entre elles était beaucoup plus prononcé qu'au début des années 1980.

Pour cette raison, l'article 130 de la loi du 13 août 2004 a renforcé l'exigence de continuité du recueil des statistiques pour les compétences transférées :

– d'une part en donnant à l'État une garantie de transmission (il est précisé que devront être transmises à l'État non seulement les statistiques mais également des informations individuelles afin de permettre la constitution d'échantillons statistiquement représentatifs) ;

– d'autre part, et en contrepartie, en garantissant aux collectivités la mise à disposition des résultats de l'exploitation des données par l'État.

(1) Rapport de la mission d'analyse comparative internationale de l'INSEE, sous la direction de M. Philip Dane, décembre 2004.

On peut constater que, pour les différentes compétences transférées, des textes réglementaires ainsi que des conventions assurent l'application de cet article 130.

Ainsi, en ce qui concerne le transfert aux départements des fonds de solidarité pour le logement (article 65), le décret du 2 mars 2005 précise que chaque département « *est tenu de poursuivre l'établissement des statistiques liées à l'exercice des compétences qui lui ont été transférées en matière de fonds de solidarité pour le logement* »⁽¹⁾. Cette exigence a ensuite été détaillée par un arrêté du 13 février 2006⁽²⁾, indiquant la présentation statistique qui devra être respectée par chaque collectivité ainsi que les modalités de transmission des renseignements statistiques (date et destinataire de la transmission).

Pour le transfert de l'inventaire général du patrimoine culturel aux régions (article 95), le décret du 20 juillet 2005 précise que le rapport annuel sur les opérations d'inventaire conduites par chaque région devra comprendre « *le résultat des opérations d'inventaire en vue de leur intégration au système d'information documentaire national du patrimoine culturel aux fins de mise à disposition du public* »⁽³⁾.

En matière d'éducation, tant le transfert des TOS que l'attribution de nouvelles compétences en matière de carte scolaire et d'établissement des schémas prévisionnels sur l'enseignement du second degré rendent nécessaire un échange statistique. Pour cette raison, le ministère envisage la signature de conventions entre les académies, les régions et les départements à ce sujet. En outre, en ce qui concerne le transfert des TOS, un projet de décret en Conseil d'État est en cours d'élaboration, afin de préciser les données à transmettre à l'État ainsi que le calendrier et les modalités de ces transmissions.

En matière de formation professionnelle, en raison de l'antériorité du transfert, un décret du 11 juillet 1994 avait déjà prévu une enquête annuelle relative aux données physiques et financières sur les formations et l'apprentissage. Cette enquête statistique a été récemment modifiée, en concertation avec les régions, afin de prendre en compte le transfert par la loi du 13 août 2004 des formations sanitaires et sociales. Un arrêté en cours de publication doit fixer les formulaires et les informations normalisées que le président du conseil régional devra désormais transmettre au préfet de région.

Pour les compétences transférées de manière expérimentale, la continuité du recueil des statistiques est précisée dans les conventions conclues entre l'État et

(1) Décret n° 2005-212 du 2 mars 2005 précité.

(2) Arrêté du ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement du 13 février 2006 fixant les renseignements statistiques relatifs au bilan d'activité du fonds de solidarité pour le logement et des fonds locaux créés par le conseil général (J.O. du 8 mars 2006).

(3) Décret n° 2005-835 du 20 juillet 2005 pris en application de l'article 95 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et relatif au contrôle scientifique et technique de l'État en matière d'inventaire général du patrimoine culturel et au Conseil national de l'inventaire général du patrimoine culturel (J.O. du 23 juillet 2005).

les collectivités. Ainsi, la convention-type relative à l'expérimentation pour l'attribution des aides économiques d'État (article 1^{er}) prévoit que « *la région s'engage à assurer la continuité des obligations d'information statistiques assurées précédemment par l'État* ».

La principale difficulté concerne les domaines dans lesquels les outils statistiques actuels sont faibles ou insuffisamment articulés. Ainsi, en matière de formation sanitaire, les différentes bases de données (de l'INSEE, de la DREES et des caisses de sécurité sociale) ne se recoupent que partiellement. En matière de formation sociale, l'outil statistique est trop peu développé. Dans de tels cas, il est nécessaire de construire une cohérence statistique, encore plus qu'une continuité statistique. Le docteur Philippe Chevreul constatait : « *En définitive, les sources de production de statistiques ainsi que les observations qui fondent l'expertise régionale doivent être améliorées et mieux articulées afin de permettre aux acteurs d'avoir une vision partagée des besoins et d'adopter un langage commun nécessaires à une concertation de qualité.* »⁽¹⁾ Il proposait pour cela que les Observatoires régionaux Emploi et Formation (OREF) prennent contact avec les représentants du secteur sanitaire et social ainsi qu'avec les autres observatoires intéressés par ce champ (ODAS et ses différentes structures permanentes d'observation spécialisée).

Comme l'explique M. Jean-Pierre Puig, secrétaire général du Conseil national de l'information statistique, « *la cohérence des statistiques nationales doit être maintenue [et] les résultats des traitements statistiques réalisés par les collectivités territoriales doivent être effectués de manière homogène, afin d'assurer la comparabilité des régions ou des départements entre eux.* »⁽²⁾ Conserver une homogénéité statistique nationale est un enjeu pour toute analyse globale relative à une compétence transférée.

Il importe de trouver la solution idoine pour chacun des domaines concernés par la décentralisation. Le conventionnement, le partage de systèmes d'information construits sur une nomenclature commune, doivent permettre un maintien de la qualité statistique. D'un point de vue pratique, la dématérialisation de la remontée d'information doit faciliter les échanges entre les collectivités et l'administration. Par-delà ces points communs, il revient à chaque ministère de proposer les textes nécessaires pour assurer la continuité statistique, en pleine concertation avec les collectivités locales et leurs établissements publics.

2. La réforme de l'administration préfectorale

Le nouveau partage des compétences entre l'État et les collectivités territoriales a nécessité de repenser le rôle des préfets. C'est pourquoi le titre VIII de la loi du 13 août 2004 modernise l'organisation territoriale de l'État et le contrôle de légalité.

(1) *Rapport de mission précité, p. 41.*

(2) *Rencontre « Décentralisation et statistique », septembre 2005.*

a) Le rôle du préfet

Tout d'abord, la loi redéfinit les compétences du préfet du département et du préfet de région, ce dernier se voyant chargé de mettre en œuvre la politique de l'État en matière d'aménagement du territoire, de développement rural, d'environnement, de culture, d'emploi, de logement, de santé publique et de politiques communautaires. Elle prévoit également des échanges d'informations entre le préfet et le maire ou le président du conseil général.

S'agissant du contrôle de légalité, la loi recentre le travail des préfetures sur le contrôle des décisions les plus importantes en supprimant l'obligation de transmettre certains actes et en prévoyant que le rapport remis au Parlement sur le contrôle de légalité sera triennal et non plus annuel ⁽¹⁾. Elle instaure par ailleurs un délai de transmission au préfet de 15 jours pour les actes individuels.

La circulaire du ministre de l'intérieur et du ministre délégué aux collectivités territoriales en date du 17 janvier 2006 recommande aux préfets de concentrer le contrôle sur les questions relatives à l'intercommunalité, à la commande publique, à l'urbanisme et à l'environnement. Elle les invite à utiliser le droit d'évocation prévu à l'article 140 de la loi, c'est-à-dire la possibilité de demander la communication d'actes qui ne sont pas soumis à l'obligation de transmission. Elle prévoit enfin la mise en place d'un pôle de compétence interministériel rassemblant des spécialistes issus des différents services de l'État, afin d'assurer un contrôle plus efficace.

b) La dématérialisation du contrôle de légalité

L'article 139 de la loi du 13 août 2004 instaure la possibilité pour les collectivités territoriales de transmettre les actes à la préfecture par voie électronique, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État.

Le décret n° 2005-324 du 7 avril 2005 ⁽²⁾ prévoit que le dispositif de télétransmission doit être homologué par le ministre de l'intérieur. Le dispositif doit garantir l'identification et l'authentification de la collectivité émettrice, ainsi que l'intégrité, la sécurité et la confidentialité des données transmises. Le cahier des charges et la procédure à suivre pour l'homologation ont été détaillés par un arrêté ministériel du 26 octobre 2005 ⁽³⁾. Un premier opérateur a été homologué par arrêté du ministre de l'intérieur en février 2006 ⁽⁴⁾, et l'homologation de deux autres applications est en cours d'étude. Le conseil général des Alpes-Maritimes envisage par ailleurs de demander l'homologation d'un dispositif exploité en régie.

(1) *Le XIX^e rapport, déposé au Parlement à l'automne 2004, porte sur les années 2001, 2002 et 2003. Le prochain rapport sera établi pour les années 2004, 2005 et 2006 et déposé au Parlement à l'automne 2007.*

(2) *Décret n° 2005-324 du 7 avril 2005 relatif à la transmission par voie électronique des actes des collectivités territoriales soumis au contrôle de légalité et modifiant la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales (J.O. du 8 avril 2005).*

(3) *Arrêté du 26 octobre 2005 portant approbation d'un cahier des charges des dispositifs de télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité et fixant une procédure d'homologation de ces dispositifs (J.O. du 3 novembre 2005).*

(4) *Il s'agit du système FAST de la Caisse des dépôts et des consignations.*

Dès 2005, les départements des Alpes-Maritimes, du Rhône, des Yvelines et du Val-d'Oise ont fait l'objet d'un raccordement à titre expérimental. Au 30 avril 2006, les préfectures de douze départements⁽¹⁾ étaient raccordées à l'application, ce qui a permis la télétransmission de 6 510 actes depuis le début de l'année. Dans chacun de ces départements, plusieurs collectivités ont commencé à télétransmettre leurs actes à la préfecture ou à la sous-préfecture territorialement compétente. Au total, du 1^{er} janvier au 30 avril 2006, 6 510 actes ont été télétransmis.

Dans un premier temps, il a été donné priorité aux départements dans lesquels le conseil général et le conseil municipal de la ville chef-lieu du département avaient sollicité le raccordement. Toutefois, selon les informations communiquées au rapporteur, l'intégralité du territoire français devrait être couvert par le programme ACTES d'ici la fin de l'année 2006, aucune collectivité n'ayant exprimé de réserves à l'égard de ce dispositif.

Une cinquantaine de départements supplémentaires devraient ainsi achever leur raccordement au premier semestre 2006. Les départements d'outre-mer devraient également bénéficier de cette possibilité, probablement avec une exploitation en régie plutôt qu'avec un recours à un prestataire externe technique.

Le véritable enjeu futur en ce qui concerne la télétransmission est le recours à ce dispositif par de nombreuses communes, et non uniquement par les collectivités les plus importantes. Ainsi, dans le département de la Vienne, seuls le conseil général, un syndicat mixte, la communauté d'agglomération de Poitiers et la commune de Poitiers envisagent pour l'instant de recourir à la télétransmission, alors que le département compte 244 communes et 22 EPCI à fiscalité propre.

B. LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. La démocratie participative

a) Le référendum local et la consultation des électeurs

La loi organique n° 2003-705 du 1^{er} août 2003 a été adoptée afin de permettre l'organisation de référendums locaux ayant une valeur décisionnelle, conformément à ce que prévoit le deuxième alinéa de l'article 72-1 de la Constitution tel qu'issu de la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003⁽²⁾. Cette loi organique a précisé les différentes caractéristiques du référendum local :

- il doit porter sur une affaire de la compétence de la collectivité ;

(1) Les départements raccordés au cours du premier trimestre 2006 sont l'Aisne, l'Ardèche, les Côtes-d'Armor, la Gironde, l'Isère, le Pas-de-Calais, les Pyrénées-Orientales et le Val-de-Marne.

(2) « Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité. »

- il est décidé par l'assemblée délibérante de la collectivité ;
- les dépenses électorales sont à la charge de la collectivité qui a décidé le référendum ;
- le référendum est interdit pendant les périodes électorales ;
- il faut une participation d'au moins 50 % des électeurs inscrits pour que le référendum ait une valeur décisionnelle.

Le décret n° 2004-194 du 24 février 2004 a permis de fixer le tarif des remboursements de dépenses électorales, lorsque le référendum local est organisé par un département ou une région. En effet, dans ce cas, le département ou la région, qui a décidé l'organisation du référendum, doit rembourser aux communes les dépenses électorales. D'autre part, le décret n° 2005-433 du 4 mai 2005 a permis de préciser les dispositions réglementaires du code électoral applicables aux opérations de référendum local.

On ne dénombre aucun référendum local en 2004. La publication tardive des décrets rend ce résultat peu surprenant. En ce qui concerne l'année 2005, le bilan des référendums locaux n'a pas encore été établi par le ministère de l'intérieur.

Il est cependant déjà intéressant de remarquer que la délibération du conseil municipal de la commune de Saint-Denis prévoyant l'organisation d'un référendum local a été suspendue par une ordonnance du juge administratif du 13 janvier 2006, en considération des « *moyens tirés de ce que la délibération litigieuse est illégale quant à son objet, qui porte sur le droit de vote et d'éligibilité des résidents étrangers aux élections locales, et en ce qu'elle prévoit la participation au scrutin des ressortissants étrangers non ressortissants d'un État membre de l'Union européenne* ». En effet, le préfet avait saisi le juge administratif en référé, comme la loi organique du 1^{er} août 2003 le lui permet. Le juge administratif a donc logiquement prononcé la suspension de l'organisation du référendum local, car ce référendum ne respectait pas les conditions posées par la loi organique. Statuant au fond, le juge administratif a par la suite annulé la délibération du conseil municipal, en considération du fait que l'objet du référendum n'était pas relatif à une affaire relevant de la compétence de la commune, sans retenir le grief relatif à la composition du corps électoral, en application du principe d'économie de moyens ⁽¹⁾. Le référendum dionysien a néanmoins été organisé le 26 mars 2006.

L'article 122 de la loi du 13 août 2004 réforme une autre modalité de consultation locale, qui n'est pas décisionnelle. La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République avait créé une possibilité de consultation locale sans valeur décisionnelle pour toute décision prise par les autorités municipales pour les affaires relevant de la compétence communale. Cette consultation non décisionnelle avait par la suite été étendue aux EPCI pour les affaires relevant de leur compétence en matière d'aménagement, par la loi du

(1) Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, 23 février 2006, Préfet de la Seine-Saint-Denis (n° 0511415).

12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. L'apport de l'article 122 est double :

– il étend cette possibilité aux départements et aux régions et il généralise cette possibilité en ce qui concerne les EPCI pour toute affaire relevant de leur compétence ;

– il transfère à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou de l'établissement public le pouvoir de décider l'organisation d'une consultation des électeurs.

Comme le défendait Marc-Philippe Daubresse dans le rapport en première lecture sur la loi du 13 août 2004, cet article permet « *d'offrir aux élus le choix, dans la clarté, entre le référendum local, dont les résultats s'imposent à eux, et la consultation, qui n'est qu'un moyen, parmi d'autres, d'aider à la prise de décision* »⁽¹⁾.

Un décret d'application du 6 décembre 2005⁽²⁾ prévoit notamment que le président d'un EPCI est tenu d'inscrire à l'ordre du jour de la prochaine séance une demande de consultation des électeurs lorsque l'ensemble des maires des communes membres ou la moitié des membres de l'organe délibérant présentent cette demande. Il étend d'autre part aux consultations locales le décret du 24 février 2004 précité qui fixe le tarif des remboursements de dépenses électorales dans le cadre des référendums locaux.

En raison de la date de parution tardive du décret permettant l'application de l'article 122, aucune consultation des électeurs n'a eu lieu depuis l'entrée en vigueur de cet article, le 1^{er} janvier 2005.

Se posera à terme la question de savoir si les collectivités ont plutôt tendance à organiser des référendums décisionnels, ou au contraire des consultations au titre de l'article 122, qui ne font que donner l'avis des électeurs mais ne lient pas les assemblées délibérantes.

b) La consultation obligatoire des électeurs dans le cadre d'une fusion de communes

L'article 123 de la loi du 13 août 2004 a modifié l'article L. 2113-2 du code général des collectivités territoriales afin de prévoir la consultation obligatoire des électeurs sur l'opportunité de toute fusion de communes, alors que cette consultation était jusqu'alors uniquement facultative.

Le décret du 6 décembre 2005 précité a précisé les modalités applicables à ce type de consultation, qui sont identiques à celles applicables à la consultation des électeurs.

(1) Rapport n° 1435, tome 1, p. 342.

(2) Décret n° 2005-1551 du 6 décembre 2005 relatif à la consultation des électeurs et pris pour l'application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

On peut s'étonner de la publication tardive de ce décret relativement à l'instauration de l'obligation de consultation des électeurs pour une fusion de communes, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005. L'absence de toute fusion de communes au cours de l'année 2005 excuse cependant cette publication tardive. L'absence de fusion de communes n'est par ailleurs pas imputable à l'instauration de l'obligation de consultation des électeurs, ni au retard dans la publication du décret d'application. En effet, les fusions de communes sont très rares : on en dénombre seulement neuf entre le 1^{er} janvier 2000 et le 1^{er} janvier 2005.

2. Le fonctionnement des collectivités territoriales

a) Les conséquences du retrait de délégation à un adjoint au maire

L'article 143 a modifié le troisième alinéa de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales et a directement fait échec à une jurisprudence du Conseil d'État qui considérait que le retrait d'une délégation d'adjoint par le maire n'avait pas pour effet de faire perdre la qualité d'adjoint à un conseiller municipal. Lorsque le maire a retiré les délégations de fonctions qu'il avait données à un adjoint, le conseil municipal doit se prononcer sur le maintien de cet adjoint en fonction. Cette disposition, comme l'ont précisé des réponses à des questions parlementaires, ne concerne pas seulement les retraits de délégation intervenus postérieurement à la publication de la loi mais tous les cas dans lesquels un adjoint se trouve sans délégation « *quelle que soit la date à laquelle l'arrêté de retrait des délégations est intervenu* »⁽¹⁾.

Le juge administratif doit-il admettre un recours contre la délibération du conseil municipal qui remet en cause l'élection d'un adjoint ? Le tribunal administratif d'Amiens a accueilli un recours pour excès de pouvoir et annulé une telle délibération⁽²⁾. À l'inverse, le tribunal administratif de Rouen a refusé d'admettre le recours pour excès de pouvoir en considérant qu'une « *telle délibération qui constate le résultat d'un vote obtenu à bulletins secrets parmi les membres du conseil municipal doit s'analyser, par sa nature, comme une délibération à caractère électoral* »⁽³⁾.

En tout état de cause, on peut constater l'existence un problème d'articulation juridique entre le troisième alinéa de l'article L. 2122-18, tel que modifié par l'article 143, et l'article L. 2122-10 qui prévoit l'élection du maire et des adjoints pour la même durée que le conseil municipal.

b) L'attribution des biens vacants et sans maître

Le régime juridique d'acquisition des biens vacants et sans maître a été modifié par l'article 147 de la loi du 13 août 2004. Alors que l'État était le bénéfici-

(1) Réponse à la question écrite n° 15155 (J.O. Sénat, 10 février 2005).

(2) Tribunal administratif d'Amiens, 2 juin 2005, Alipre (n° 05909).

(3) Tribunal administratif de Rouen, 21 décembre 2005, D. (n° 0500705).

ciaire de ces acquisitions, désormais les communes bénéficieront de cette procédure. Lorsqu'un immeuble n'aura pas de propriétaire connu et que les contributions foncières n'auront pas été acquittées pendant trois années, un arrêté municipal constatera la situation du bien sans maître. À l'échéance d'un délai de six mois, le conseil municipal disposera d'un délai de six mois pour délibérer sur l'incorporation du bien sans maître dans le domaine communal. Cette incorporation sera constatée par un second arrêté municipal.

Cette nouvelle disposition, combinée aux autres dispositions de la loi relatives à la lutte contre l'insalubrité, devrait notamment aider les collectivités dans leur action de résorption de l'habitat insalubre.

Cet article a fait l'objet d'une circulaire conjointe des ministres de l'intérieur et des finances du 8 mars 2006. Cette circulaire précise quelles sont les caractéristiques des biens sans maître. Elle indique aux préfets qu'il « *convient d'inviter les communes qui souhaitent exercer leur droit de propriété sur les biens sans maître à s'assurer préalablement que les biens considérés peuvent effectivement être qualifiés de biens sans maître.* » Enfin, la circulaire précise qu'une commune « *n'est pas en droit de renoncer, par une décision de principe et par avance, à l'ensemble des biens sans maître qui pourraient lui échoir à l'avenir* ».

c) L'instruction gratuite des actes d'urbanisme pour le compte des communes

La première décentralisation avait confié aux communes dotées d'un plan d'occupation des sols la compétence pour instruire les demandes de permis de construire. Néanmoins, ce transfert de compétence s'accompagne de la possibilité, pour les communes, de disposer gratuitement des services déconcentrés de l'État afin d'instruire les demandes d'un point de vue technique.

L'article 67 de la loi du 13 août 2004 restreint l'instruction gratuite des actes d'urbanisme pour le compte des communes aux seules communes de moins de 10 000 habitants qui le souhaitent.

Cette restriction du recours aux services déconcentrés de l'État n'est entrée en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2006. Une circulaire du 28 juillet 2005 avait prévu, afin de permettre un meilleur accompagnement des collectivités, de pouvoir mettre à la disposition de ces collectivités, à titre payant, les services de la DDE. Selon les informations communiquées par le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, cette possibilité n'a été utilisée par aucune des collectivités désormais chargées d'instruire elles-mêmes les demandes de permis de construire. Ainsi, les communes de plus de 10 000 habitants qui ne peuvent plus recourir gratuitement aux services de l'État pour les actes d'urbanisme semblent assurer elles-mêmes sans difficulté cette nouvelle compétence, parfois en mutualisant leurs moyens dans le cadre intercommunal.

L'enjeu futur, en matière de délivrance des permis de construire, est l'application de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au per-

mis de construire et aux autorisations d'urbanisme, qui vise à assurer le respect des délais d'examen des demandes. Dans ce cadre, les collectivités territoriales seront amenées à s'adapter en même temps que les services de l'État.

d) La réalisation des aires d'accueil et de grand passage destinées aux gens du voyage

Une loi du 31 mai 1990⁽¹⁾ avait prévu l'élaboration de schémas départementaux d'accueil pour les gens du voyage. Ne comportant ni obligation de délai ni sanction, cette loi s'était révélée insuffisante. C'est pourquoi une loi du 5 juillet 2000⁽²⁾, spécifiquement consacrée à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, a créé l'obligation pour chaque département de se doter d'un schéma départemental d'accueil dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la loi (soit d'ici le 6 janvier 2003). De plus, cette loi a imposé aux communes et EPCI de participer à la mise en œuvre du schéma départemental dans un délai de deux ans à compter de sa publication.

La difficulté rencontrée par les communes et les EPCI pour construire dans les délais les aires d'accueil a conduit le législateur à modifier le délai initialement fixé.

L'article 201 de la loi du 13 août 2004 permet de proroger de deux ans le délai de accordé aux communes pour la mise en œuvre du schéma départemental d'accueil. Ainsi, les communes peuvent désormais disposer d'un délai de quatre ans entre l'élaboration du schéma départemental d'accueil et l'achèvement de l'aire d'accueil. Cette prorogation n'est cependant pas automatique mais doit correspondre à l'une des conditions alternatives énumérées par l'article 201. Une circulaire du ministre délégué au logement et à la ville du 17 décembre 2004 insiste sur le fait que *« pour bénéficier de cette prorogation les communes ou EPCI doivent a minima avoir trouvé le terrain adéquat permettant la réalisation effective de l'aire »*.

En outre, l'article 201 prévoit également une prorogation de deux ans du délai d'exécution de la décision attributive de subvention lorsqu'une commune ou un EPCI obtient la prorogation du délai de mise en œuvre du schéma départemental. La prorogation du délai d'exécution de la décision attributive de subvention est logiquement liée à la prorogation du délai de réalisation de l'aire d'accueil pour laquelle la subvention a été accordée. La circulaire précitée précise que *« le délai d'exécution de la subvention n'a vocation à être prorogé que pour les seules décisions attributives notifiées avant la date de publication de la loi du 13 août 2004, soit avant le 17 août 2004 »*.

S'il semblait indispensable de prolonger un délai qui s'avérait trop contraint pour permettre à la plupart des collectivités d'accomplir leurs obligations en matière d'accueil des gens du voyage, les effets de cette prolongation semblent

(1) Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

(2) Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

variables selon les départements. Selon un rapport sur le financement des aires d'accueil des gens du voyage, « *la prolongation de deux ans du délai initial de réalisation des aires aurait pour effet pervers la démobilisation des communes déjà réticentes comme dans l'Ardèche ou dans l'Isère, alors que pour d'autres départements, comme l'Indre-et-Loire, la Manche et la Marne, une application souple des critères liés au report des délais est plutôt considérée comme un élément de motivation des communes* » ⁽¹⁾.

e) La contribution financière des communes de résidence en cas de scolarisation d'un enfant dans une autre commune

La loi relative aux libertés et aux responsabilités locales a apporté plusieurs précisions aux dispositions de l'article L. 212-8 du code de l'éducation, selon lequel la commune de résidence d'un enfant scolarisé dans une autre commune doit verser une contribution financière à l'établissement concerné. Dans sa rédaction initiale, cet article disposait que la commune de résidence n'est tenue de verser une contribution que dans deux cas : s'il n'est pas possible de scolariser l'enfant dans sa commune de résidence ou si l'inscription dans une école relevant d'une autre commune a reçu l'accord du maire de la commune de résidence.

- L'article 87 de la loi a prévu que **la commune de résidence doit également contribuer aux frais de fonctionnement de l'établissement scolaire si la scolarisation dans une autre commune est justifiée** par les obligations professionnelles des parents, l'inscription d'un frère ou d'une sœur dans un établissement de la même commune ou des raisons médicales.

Cet article prévoit que les modalités de la participation financière sont définies par décret en Conseil d'État. Cependant, il n'a pas été nécessaire d'adopter un tel décret, car les dispositions actuelles de l'article R. 212-21 du code de l'éducation définissent déjà ces conditions.

- Le même article a clarifié les **règles applicables lorsque la compétence en matière scolaire a été transférée à un EPCI**. Dans ce cas, c'est le président de l'EPCI et non le maire qui donne son accord pour la participation financière au titre des enfants scolarisés dans des écoles situées dans une commune non membre de l'EPCI. Il revient également à l'EPCI de verser la contribution due aux écoles privées.

Les conditions d'application de cet article ont été fixées par une circulaire du 2 décembre 2005, qui a précisé notamment les catégories d'EPCI concernées ainsi que le mode de calcul de la participation financière.

- L'article 89 de la loi a complété les dispositions applicables en cas de **scolarisation d'un enfant dans une école privée située sur le territoire d'une autre commune**.

(1) *Rapport Financement des aires d'accueil des gens du voyage de la direction générale de l'urbanisme, de la construction et de l'habitation, juillet 2005, p. 11.*

Cet article rappelle en premier lieu que la commune de résidence d'un enfant scolarisé dans une école privée sous contrat située dans une autre commune doit contribuer financièrement aux frais de fonctionnement de cette école. En second lieu, il aligne la procédure de fixation de la contribution sur celle applicable aux enfants scolarisés dans une école publique. Ainsi, à défaut d'accord entre les communes intéressées, la contribution de la commune de résidence est fixée par le préfet. Ces dispositions ont été complétées par l'article 89 de la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école. Il a été précisé que la contribution due ne peut être supérieure à celle due en cas de scolarisation dans une école publique située en dehors de la commune. Cependant, cette nouvelle prérogative confiée aux préfets n'a pas encore trouvé à s'appliquer en raison de désaccords sur la signification de la loi.

L'étendue exacte de l'obligation pesant sur les communes de résidence a fait l'objet d'interprétations divergentes de la part des élus locaux et des établissements concernés, notamment entre l'Association des maires de France (AMF) et le secrétariat général de l'enseignement catholique (SGEC). En effet, le texte de la loi ne précise pas si cette contribution financière est due dans les seuls cas prévus pour les écoles publiques – impossibilité de scolariser l'enfant dans la commune, raisons médicales, obligations professionnelles des parents, inscription d'un frère ou d'une sœur dans un établissement de la même commune – ou pour tous les élèves inscrits dans une école privée, quelle qu'en soit la cause. Or, la loi ne prévoit pas de décret d'application pour préciser les dispositions législatives.

La circulaire du 2 décembre 2005 précitée n'a pas permis de lever cette ambiguïté. Elle a rappelé l'application du principe posé à l'article L. 442-5 du code de l'éducation, en vertu duquel « *les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat sont prises en charge dans les mêmes conditions que celles des classes correspondantes de l'enseignement public* ». En conséquence, « *conformément au principe de parité qui doit guider l'application de la loi, la commune de résidence doit participer au financement de l'établissement privé sous contrat dans tous les cas où elle devrait participer au financement d'une école publique qui accueillerait le même élève* ». Cette formulation très générale est susceptible d'interprétations multiples. Lors des auditions menées par votre rapporteur, le ministère de l'éducation nationale a expliqué que la commune est tenue de verser une contribution financière uniquement dans les cas prévus par la loi pour les écoles publiques. Cependant, si la pratique de la commune consiste à accorder la compensation financière pour tous les élèves scolarisés dans des écoles publiques d'autres communes, quelles que soient les raisons de cette scolarisation, le principe de parité lui impose de verser également la contribution financière pour tous les enfants inscrits dans des écoles privées. Lors d'une réunion des préfets le 29 mai 2006 place Beauvau, M. Nicolas Sarkozy, ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a souhaité conforter l'interprétation de l'article 89, en précisant que « *pour l'heure, les cas d'exonération ou d'obligation s'appliqueront pour les écoles privées sous contrat dans les mêmes conditions que pour les écoles publiques [...] lorsqu'il n'aura pas été possible de trouver un accord local* », et en demandant à chacun des préfets de « *réunir au-*

tour d'une table ronde les représentants des maires et ceux de l'enseignement privé sous contrat ».

Cependant, des recours en annulation de la circulaire ayant été déposés en février 2006 devant le Conseil d'État, il n'est pas à exclure que celui-ci retienne une interprétation de la loi différente de celle des ministères de l'intérieur et de l'éducation nationale, auquel cas une nouvelle circulaire devrait être rédigée. Il aurait pour cette raison été préférable de détailler les cas dans lesquels la commune de résidence doit participer aux frais de fonctionnement d'une école privée située dans une autre commune, le cas échéant par décret, plutôt que de se limiter à énoncer les principes généraux de parité entre l'enseignement public et l'enseignement privé.

f) La conférence des exécutifs

L'article 202 de la loi du 13 août 2004 a consacré au niveau législatif une pratique qui existait déjà dans certaines régions : la conférence des exécutifs, permettant de réunir dans chaque région les présidents des conseils généraux, les présidents des communautés urbaines ainsi que le président du conseil régional pour harmoniser les positions de ces collectivités dans les domaines où une participation commune est envisageable.

La loi du 13 août 2004 a créé un certain nombre de possibilités d'action commune des régions et des départements : en matière d'aides aux entreprises (article 1^{er}), pour les opérations d'inventaire général du patrimoine culturel (article 95). Il était donc d'autant plus nécessaire de donner un fondement législatif aux conférences des exécutifs, en précisant leur composition et en prévoyant la fréquence minimale de leur réunion.

Dans la pratique, le dispositif semble rencontrer un certain succès dans certaines régions. À l'inverse, certaines autres régions n'organisent pas de conférences des exécutifs (l'Île-de-France par exemple), et dans d'autres régions leur réunion est peu utile en raison d'un désaccord trop prononcé entre le conseil régional et certains conseils généraux (en Poitou-Charentes par exemple).

3. La coopération transfrontalière favorisée

La coopération transfrontalière a été dotée de nouveaux outils par la loi du 13 août 2004, afin de faciliter tant l'adhésion de collectivités françaises à des structures de droit étranger que pour permettre l'accueil de collectivités étrangères dans un structure de droit français.

a) L'adhésion facilitée à des organismes de droit étranger

Depuis la loi de 1995, les collectivités locales peuvent intégrer des organismes de droit étranger, après une procédure d'autorisation sous la forme d'un décret en Conseil d'État. L'article 137 de la loi du 13 août 2004 modifie cette procédure d'autorisation, en la déconcentrant au niveau du préfet de région.

Cette procédure simplifiée a déjà été utilisée une fois, par le préfet de Languedoc-Roussillon, afin de permettre l'adhésion de la commune de Bourg-Madame à un consortium espagnol avec la commune de Puigcerda.

b) L'accueil de collectivités étrangères dans une structure de droit français : le district européen

L'adhésion de collectivités étrangères à des groupements publics ou des sociétés d'économie mixte à visée de coopération transfrontalière était jusqu'à présent possible uniquement dans le cadre bilatéral. Ainsi, l'accord de Karlsruhe du 23 janvier 1996 permettait cette adhésion pour des collectivités allemandes, suisses ou luxembourgeoises, sous la forme de groupements locaux de coopération transfrontalière (GLCT).

L'article 187 de la loi du 13 août 2004 étend cette faculté en créant les districts européens, qui sont des syndicats mixtes ouverts aux collectivités locales étrangères.

Le district européen peut être créé à toutes les frontières terrestres et maritimes françaises. La création d'un district européen doit faire l'objet d'un arrêté du préfet de région. Le district européen est doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Le régime du district européen est celui du syndicat mixte ouvert, c'est-à-dire du syndicat mixte qui peut comprendre d'autres personnes morales de droit public que les communes et les EPCI.

À l'heure actuelle, un seul district européen est en cours de création. Porté par le syndicat mixte de la Côte d'Opale, ce projet de district regrouperait ce syndicat mixte, les deux départements du Nord et du Pas-de-Calais, le syndicat d'aménagement de la côte picarde et deux structures belges : la province de Flandre occidentale et l'intercommunale de Flandre occidentale. Le comté de Kent en Grande-Bretagne pourrait éventuellement rejoindre ce district européen.

La question qui se pose est celle de la concurrence de ce nouvel outil avec les autres outils déjà existants en matière de coopération transfrontalière. Certains de ces outils sont prévus par le droit interne. D'autres sont la résultante de conventions bilatérales ou multilatérales⁽¹⁾. Ainsi, les GLCT, qui sont élaborés avec des collectivités allemandes, suisses ou luxembourgeoises dans le cadre de l'accord de Karlsruhe du 23 janvier 1996, sont déjà au nombre de six.

La direction générale des collectivités locales a pour cette raison choisi de privilégier le district européen comme socle commun des dispositifs de coopération transfrontalière. Le dispositif législatif du district européen devra néanmoins faire l'objet d'une modification afin de le rendre compatible avec l'outil européen de coopération transfrontalière. Il conviendra par conséquent de permettre à un État membre d'être partie à ce type d'établissement public.

(1) La principale convention multilatérale est la convention cadre de Madrid du Conseil de l'Europe, du 21 mai 1980, qui a fait l'objet par la suite de protocoles additionnels (en 1995, en 1998).

C. LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX EPCI

1. La modification de périmètre et l'application du principe de continuité territoriale des EPCI

a) *La fusion des EPCI*

L'article 153 de la loi a modifié l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales afin de simplifier les possibilités de fusion des EPCI. Cette procédure de fusion ne peut être utilisée qu'à la condition qu'au moins l'un des EPCI concernés soit à fiscalité propre. Jusqu'alors, tout regroupement d'EPCI imposait la dissolution des établissements existants et désirant fusionner, afin de créer *ex nihilo* à partir de la même date un nouvel EPCI. Désormais, le projet de périmètre du nouvel établissement est fixé par arrêté. Si cet arrêté est d'initiative préfectorale, la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) doit donner son avis. Le projet est ensuite soumis à l'avis de chaque conseil municipal des communes membres des EPCI désirant fusionner, des organes délibérants de ces EPCI, ainsi que le cas échéant du conseil municipal de chaque commune ne faisant pas partie de l'un des EPCI mais dont l'inclusion est envisagée. À défaut de délibération dans un délai de trois mois, la décision est réputée favorable. Les conditions de majorité qualifiée sont appréciées en prenant en compte l'ensemble des communes incluses dans le projet. Le veto de la commune centre ne joue pas. L'organe délibérant de chacun des EPCI concernés doit également donner son accord.

L'EPCI issu de la fusion de la catégorie correspondant à celui des EPCI inclus dans la fusion qui détient le plus grand nombre de compétences. Ainsi, cette procédure de fusion est une procédure d'approfondissement de l'intercommunalité.

Un arrêt du Conseil d'État du 5 octobre 2005 ⁽¹⁾ a cependant censuré à juste titre la validation par le préfet d'un projet de fusion de deux EPCI en raison de la discontinuité territoriale de l'un d'eux. Ainsi, le principe de continuité territoriale s'impose pour la fusion de plusieurs EPCI, alors même que l'un des EPCI pré-existant à la fusion n'est pas d'un seul tenant et sans enclave. Comme l'expliquait déjà notre collègue Marc-Philippe Daubresse dans le rapport en première lecture, « *autoriser une dérogation spécifique pour les EPCI issus d'une fusion n'irait pas dans le sens d'une rationalisation des structures intercommunales* » ⁽²⁾. La possibilité d'inclure dans le périmètre de l'EPCI fusionné des communes n'appartenant à aucun des EPCI destinés à fusionner doit permettre d'obtenir un EPCI fusionné d'un seul tenant et sans enclave. Cet arrêt confirme, s'il en était besoin, le fait que la fusion d'EPCI s'apparente en fait à une fondation d'un nouvel EPCI.

À l'inverse, comme le rappelle la circulaire du 15 septembre 2004 sur l'intercommunalité, « *les syndicats mixtes qui souhaitent fusionner ne sont pas*

(1) CE, 5 octobre 2005, Communauté d'agglomération Garlaban-Huveaune-Sainte-Baume (n° 275269).

(2) Rapport n° 1435, tome 1, p. 392.

soumis à la condition de continuité territoriale puisque cette condition n'est pas applicable aux syndicats mixtes »⁽¹⁾.

Si le nombre de fusions d'EPCI est resté modeste en 2005, avec quatre fusions menées à bien contre cinq fusions l'année précédente, de nombreux projets sont à l'étude, dans le cadre d'une action de rationalisation de la carte intercommunale engagée par une circulaire du 23 novembre 2005.

b) Le retrait d'une commune d'un EPCI

Le retrait d'une commune d'un EPCI est régi par les dispositions de l'article L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales. Avant qu'il ne soit modifié par la loi du 13 août 2004 (article 172), cet article autorisait le retrait d'une commune d'un EPCI autre qu'une communauté urbaine dès lors que l'organe délibérant de l'EPCI donnait son accord, que plus du tiers des conseils municipaux des communes membres ne s'y opposaient pas et que l'EPCI n'était pas en période d'unification des taux de la taxe professionnelle. La loi du 13 août 2004 a modifié les conditions de majorité nécessaires pour autoriser une commune à se retirer d'un EPCI : désormais, le retrait doit recevoir l'accord dans les conditions de majorité requises pour la création de l'intercommunalité (deux tiers des communes représentant la moitié de la population, ou la moitié des communes représentant les deux tiers de la population). Comme l'expliquait Marc-Philippe Daubresse dans son rapport en première lecture, *« en inversant les conditions du retrait, qui n'est plus subordonné à une opposition formulée par une minorité de communes, mais fait l'objet d'un accord dans des conditions de majorité, [la disposition] permet de dédramatiser un tel épisode dans la vie d'une intercommunalité »⁽²⁾*. En outre, l'article 172 a permis de préciser comment la réduction éventuelle du périmètre du syndicat mixte s'articule avec la réduction du périmètre de l'EPCI.

Si les conditions de retrait ont été quelque peu modifiées, il convient de noter que les retraits de communes sont fort rares. De plus, pour la fin de l'année 2004, les retraits ont pu avoir lieu dans un cadre spécifique et provisoire.

L'article 173 de la loi du 13 août 2004 a permis au préfet d'autoriser, jusqu'au 31 décembre 2004, une commune à se retirer d'une communauté d'agglomération afin d'adhérer à un autre EPCI à fiscalité propre qui l'accepte. La décision du préfet doit être précédée d'une consultation de la commission départementale de coopération intercommunale.

Le bilan de cette disposition transitoire révèle son utilité réelle mais néanmoins limitée, et confirme dès lors la pertinence d'en avoir strictement encadré la possibilité. En effet, seules 16 communes ont demandé leur retrait de 13 communautés d'agglomération. Sur ces 16 demandes, seules 4 ont finalement été satisfai-

(1) Rubrique 3.13.1 de la circulaire du 15 septembre 2004.

(2) Rapport n° 1435, tome 1, p. 433.

tes ⁽¹⁾. L'avis de la CDCI a été suivi par le préfet pour trois de ces communes, et le préfet n'a estimé nécessaire de passer outre cet avis pour autoriser le retrait que dans le cas de la commune de Palavas-les-Flots.

c) L'adhésion volontaire d'une commune à un EPCI

L'article 175 de la loi du 13 août 2004 a prévu, par dérogation à l'obligation de former un ensemble d'un seul tenant et sans enclave, que le représentant de l'Etat peut autoriser l'adhésion d'une ou plusieurs communes à un EPCI à fiscalité propre dès lors que ces communes sont empêchées d'adhérer par le refus d'une seule commune (art. L. 5211-18). Comme le soulignait la circulaire du 15 septembre 2004 relative aux nouvelles dispositions relatives à l'intercommunalité de la loi libertés et responsabilités locales, « *la loi ouvre ainsi une exception au principe de continuité territoriale, justifiée par les progrès de l'intercommunalité à fiscalité propre* ».

Le Conseil d'État a néanmoins jugé dans un arrêt du 28 décembre 2005 que « *les dispositions de l'article L. 5214-1 précité du code général des collectivités territoriales selon lesquelles le territoire d'une communauté de communes est d'un seul tenant et sans enclave, doivent, sauf exception prévue par la loi, être regardées comme ayant une portée générale et doivent par suite être respectées non seulement lors de la création d'un tel établissement public de coopération intercommunale mais aussi, le cas échéant, lors d'évolutions ultérieures du territoire de cet établissement* » ⁽²⁾. Cette jurisprudence appliquée à l'article L. 5211-18 du code général des collectivités territoriales pourrait restreindre le sens de cet article. L'adhésion d'une commune à un EPCI contre l'avis d'une commune empêchant l'existence d'une continuité territoriale ne serait possible que si cette adhésion ne créait pas une discontinuité dans un autre EPCI. Cette interprétation restrictive serait cohérente, dans la mesure où la disposition législative introduite par l'article 175 vise non pas à permettre le retrait d'une commune d'un EPCI (ce qu'a permis pour une durée limitée l'article 173) mais à permettre de surmonter les obstacles à l'adhésion d'une ou plusieurs communes à un EPCI dès lors que cette adhésion représente un progrès pour l'intercommunalité.

2. La définition de l'intérêt communautaire

a) Le report du délai de définition de l'intérêt communautaire par la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005

En vertu de l'article 164 de la loi du 13 août 2004, l'intérêt communautaire devait être fixé dans un délai d'un an à compter de la publication de la loi, soit au plus tard le 17 août 2005, pour les compétences déjà transférées à un EPCI à fiscalité propre à la date de la publication de la loi. Au-delà de cette date,

(1) Il s'agit des communes de Palavas-les-Flots, Noyal-sur-Vilaine, Bresson, Escaupont, qui se sont respectivement retirées des communautés d'agglomération de Montpellier Agglomération, de Rennes Métropole, de Grenoble Alpes Métropole, de Valenciennes Métropole.

(2) CE, 28 décembre 2005, Commune de Poigny (n° 281849).

l'absence de définition devait entraîner un transfert intégral des compétences à la communauté. L'article 18 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique (issu d'un amendement en deuxième lecture au Sénat) a prorogé le délai de définition de l'intérêt communautaire d'un an, au 17 août 2006.

Selon les recommandations émises par la Cour des comptes dans un rapport public particulier de novembre 2005, « *il appartient aux élus de mettre en œuvre sans tarder les dispositions de l'article 164 de la loi du 13 août 2004 afin de résorber les retards constatés dans la définition de l'intérêt communautaire ; cette définition doit être claire, précise, objective et opérationnelle ; l'allongement du délai de régularisation par le législateur en juillet 2005 n'enlève rien à cette impérieuse nécessité sur le fond* » ⁽¹⁾.

La circulaire du 23 novembre 2005 relative au renforcement de l'intercommunalité et à la définition de l'intérêt communautaire dans les EPCI à fiscalité propre estime que les dispositions de la loi du 13 août 2004 doivent permettre de relancer l'intercommunalité. Cette circulaire confirme « *qu'il n'y aura pas de nouveau report* » en ce qui concerne la définition de l'intérêt communautaire. Elle recommande par ailleurs de veiller à l'application des dispositions qui organisent les différentes modalités de mise à disposition de personnels ou de services et attire l'attention des préfets sur les dispositions de l'article 183 de la loi du 13 août 2004, relatives à la révision de l'attribution de compensation.

b) Une délimitation de l'intérêt communautaire précisée par voie de circulaires

La définition de l'intérêt communautaire doit porter sur chacune des compétences qui intéresse l'établissement public. Les champs concernés sont donc nombreux. Pour ces différents champs, la circulaire du 23 novembre 2005 précitée apporte un certain nombre de critères permettant aux EPCI de fonder sur des critères objectifs la délimitation de leur intérêt communautaire. De manière générale, les actions, opérations, zones et équipements dont l'intérêt n'est pas détachable du développement, de l'aménagement ou de la politique de cohésion sociale menée par l'EPCI doivent être inclus dans la définition de l'intérêt communautaire. En outre, les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement sont indissociables.

Des journées d'information des secrétaires généraux des préfetures et des directions régionales des collectivités locales ont été organisées sur ce thème et un réseau de correspondants a été mis en place, afin d'arrêter des positions harmonisées.

Néanmoins, il est possible d'identifier certaines domaines dans lesquels les problèmes de délimitation sont plus aigus : la voirie et l'habitat. En matière d'habitat, une circulaire est en cours de finalisation. En matière de voirie, une cir-

(1) *Cour des comptes, L'intercommunalité en France, novembre 2005, p. 166.*

culaire du 20 février 2006 précise que les services du ministère de l'Équipement en charge de l'ATESAT (Assistance technique fournie par les services de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire) doivent permettre d'aider à la définition de l'intérêt communautaire en matière de voirie.

L'annexe 3 de cette circulaire recommande de « *définir des critères objectifs et/ou quantifiables permettant de retenir l'ensemble des voies actuelles ou futures d'intérêt communautaire et de fixer une ligne de partage stable entre les compétences communautaires et celles qui demeurent de nature communale.* » Elle recommande également d'établir une liste nominative des voies communautaires, de ne pas diviser une voie en sections et de ne pas retenir les seules voies sur lesquelles des travaux importants sont prévus. Les réponses aux questions parlementaires permettent de compléter la circulaire. Ainsi, la réponse ministérielle à une question posée par le sénateur Joël Bourdin, qui souhaitait savoir dans quelle mesure une communauté de communes pourrait limiter le périmètre de l'intérêt communautaire en matière de voirie aux seules chaussées, à l'exclusion des trottoirs, a permis de préciser que l'entretien des trottoirs n'est pas dissociable de celui de la chaussée, mais qu'un certain nombre d'ouvrages (mobilier urbain, plantations...) pourront relever de la commune⁽¹⁾. Des questions n'en demeurent pas moins en suspens, notamment afin de permettre la mutualisation des moyens relatifs à certaines compétences qui relèvent obligatoirement du maire, en raison de son pouvoir de police (par exemple pour le déneigement). La direction générale des collectivités territoriales va présenter à ce sujet des propositions aux maires.

Si la prorogation du délai de définition de l'intérêt communautaire a été imposée par les difficultés rencontrées pour effectuer un partage clair de compétences entre communes et EPCI, **votre rapporteur constate avec satisfaction l'aide apportée par les services déconcentrés de l'État aux EPCI pour définir de la manière la plus pertinente cet intérêt communautaire.** Cette aide est d'autant plus nécessaire que les préfets feront porter leurs efforts en matière de contrôle de légalité sur cette question une fois le délai de définition de l'intérêt communautaire forclos.

En outre, la direction générale des collectivités territoriales a signalé à votre rapporteur qu'une réforme de la dotation d'intercommunalité, en concertation avec le Comité des finances locales, pourra être initiée une fois franchie l'étape de définition de l'intérêt communautaire.

3. Les relations entre EPCI et communes

a) La police municipale et les EPCI

L'article 163 permet aux maires des différentes communes composant un EPCI à fiscalité propre de décider d'exercer conjointement avec le président de cet

(1) Réponse à la question écrite n° 20682 (J.O Sénat du 13 avril 2006).

EPCI certains de leurs pouvoirs de police. Cette possibilité d'exercice conjoint des pouvoirs de police n'a rencontré jusqu'à présent qu'un succès très mitigé.

Un arrêté du 20 septembre 2005 du préfet du Finistère a validé, sur la demande des communes, le transfert des pouvoirs de police détenus par un maire sur un parc d'activités au profit du président de la communauté urbaine. Ce transfert est limité aux « *pouvoirs de police détenus pour assurer la sécurité lors de manifestations culturelles et sportives organisées au parc de Penfeld* ». Par ailleurs, une communauté de commune a bénéficié du transfert du pouvoir de police en matière d'assainissement non collectif (communauté de communes du canton de Lorris).

L'absence de succès de cette nouvelle possibilité tient sans doute à ses contraintes fortes. En effet, il ne s'agit pas d'un transfert complet de tel ou tel pouvoir de police, puisque les arrêtés doivent être signés à la fois par le président de l'EPCI et par le ou les maires concernés. De plus, le transfert ne peut pas avoir lieu pour l'ensemble des polices municipales, car il est circonscrit aux seules polices de l'assainissement, de l'élimination des déchets ménagers, du stationnement des gens du voyage et des manifestations culturelles et sportives.

L'article 43 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a autorisé le recrutement des gardes champêtres par les EPCI ainsi que celui des agents de police municipale et des chefs de police municipale par les EPCI à fiscalité propre. Les agents ainsi engagés demeurent néanmoins placés sous l'autorité du maire. Cette dernière disposition a connu une application plus importante que la disposition relative à l'exercice du pouvoir de police. **Votre rapporteur s'interroge donc sur la pertinence éventuelle d'une liaison à établir entre le recrutement d'agents de police municipale par des EPCI et l'exercice de pouvoirs de police municipale par les présidents de ces EPCI.**

b) La mise à disposition de services

L'article 166 permet à un EPCI de mettre à disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres tout ou partie de ses services « *lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services* », et inversement.

Les conventions de mise à disposition de services sont cependant interprétées par le ministère de l'intérieur comme impliquant la signature d'arrêtés de mise à disposition individuelle pour les agents titulaires. Cette interprétation s'avérant peu satisfaisante, un article additionnel introduit en première lecture au Sénat (amendement gouvernemental) dans le projet de loi relatif à la fonction publique territoriale devrait permettre de la corriger, en prévoyant que « *les agents territoriaux affectés au sein de services ou d'une partie de services mis à disposi-*

tion en application du présent article sont de plein droit mis à disposition de l'autorité territoriale compétente »⁽¹⁾.

L'article 191 permet pour sa part aux communautés de communes et à leurs communes membres de conclure des conventions pour la création ou la gestion de certains équipements ou services.

c) Les relations financières entre EPCI et communes

D'autres articles de la loi du 13 août 2004 contribuent à faciliter les relations financières entre les EPCI et leurs communes membres.

L'article 183 permet jusqu'au 17 août 2006 aux conseils municipaux des communes membres d'un EPCI à fiscalité propre de procéder à une nouvelle évaluation des charges transférées aux EPCI. La condition de majorité exigée est celle prévue pour la création de l'EPCI (deux tiers des communes représentant au moins la moitié de la population, ou la moitié des communes représentant au moins les deux tiers de la population). L'article prévoit dans le même temps de nouvelles modalités d'évaluation des charges transférées. Cette disposition doit permettre de remédier aux difficultés financières qui proviendraient d'une sous-évaluation initiale des charges transférées à un EPCI à fiscalité propre.

D'autre part les EPCI à fiscalité propre ayant opté ou optant pour le régime de la taxe professionnelle unique (TPU) peuvent fixer librement le montant et les conditions de révision de l'attribution de compensation jusqu'au 17 août 2007, à l'unanimité de leur conseil communautaire, en tenant compte du rapport de la commission locale d'évaluation des transferts de charges. Cette possibilité doit notamment permettre aux EPCI de prévoir un ajustement du montant de l'attribution de compensation en fonction de la baisse éventuelle du produit de taxe professionnelle. La communauté d'agglomération d'Amiens a par exemple procédé à une révision à la baisse du montant de l'attribution de compensation versée aux communes, et notamment à la commune d'Amiens.

L'évaluation de l'attribution de compensation et l'évaluation des charges transférées sont directement liées et il était donc cohérent de prévoir une possibilité de réévaluation de chacun de ces deux montants. En effet, l'attribution de compensation doit être fixée de telle sorte que les communes perçoivent un montant égal au produit de la taxe professionnelle de l'année précédant la mise en œuvre de la TPU après déduction du coût des charges transférées dans le même temps à l'EPCI.

Les reversements de taxe professionnelle peuvent également prendre la forme d'une dotation de solidarité communautaire. Les conditions de versement de cette dotation de solidarité communautaire par les EPCI à fiscalité propre ont été modifiées par l'article 185 de la loi du 13 août 2004 qui a étendu la possibilité de

(1) Article 35 ter du projet de loi relatif à la fonction publique territoriale adopté en première lecture par le Sénat le 16 mars 2006.

versement à des EPCI à fiscalité propre limitrophes et qui a précisé que les critères de répartition de la dotation devront tenir compte « *prioritairement de l'importance de la population et du potentiel fiscal par habitant* ».

L'article 186 a permis aux communes de verser des fonds de concours pour participer au financement de la réalisation ou du fonctionnement d'un équipement de l'EPCI à fiscalité propre dont elles sont membres, alors que jusqu'alors seuls les EPCI pouvaient verser des fonds de concours à leurs communes. Une nouvelle condition relative à ces fonds de concours a été introduite dans le même temps : le montant total du fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée hors subventions par le bénéficiaire du fonds de concours. Comme l'expliquait la circulaire du 15 septembre 2004, cette condition restrictive « *a pour objet de responsabiliser le bénéficiaire du fonds de concours en garantissant la sélectivité de ses choix budgétaires* ».

L'article 189 a créé un nouveau dispositif permettant aux EPCI à fiscalité propre et aux communes de partager le bénéfice fiscal engendré par une zone d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qu'ils financent ensemble. Par délibération concordante du conseil communautaire de l'EPCI et du conseil municipal de la commune, tout ou partie de la taxe professionnelle et de la taxe foncière sur les propriétés bâties acquittées par les entreprises implantées sur la zone d'activité peuvent être affectées à l'EPCI, pour une durée fixée dans la délibération.

D. LES HABILITATIONS A LEGIFÉRER PAR ORDONNANCE

1. L'ordonnance relative à la sûreté des vols et la sécurité de l'exploitation des aérodromes

L'article 29 de la loi du 13 août 2004 habilitait le Gouvernement à prendre des mesures d'actualisation du livre II du code de l'aviation civile, consacré aux aérodromes, en matière de sûreté des vols et de sécurité de l'exploitation des aérodromes.

L'ordonnance devait être prise dans le délai d'un an suivant la publication de la loi, soit avant le 13 août 2005, et un projet de loi de ratification déposé dans les trois mois suivant la publication de l'ordonnance. Ce calendrier a été respecté, avec la publication de l'ordonnance n° 2005-863 du 28 juillet 2005 relative à la sûreté des vols et à la sécurité de l'exploitation des aérodromes au *Journal Officiel* du 29 juillet 2005 et le dépôt du projet de loi de ratification intervenu le 12 octobre 2005. L'ordonnance a finalement été ratifiée par l'article 9 de la loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports.

Cette ordonnance a consacré les règles de sûreté et de sécurité applicables à tous les aéroports, publics ou privés. Elle a également transposé une norme de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), selon laquelle l'exploitation d'un aéroport civil accueillant du trafic commercial est soumise à

l'obtention d'un certificat de sécurité aéroportuaire, délivré par les services de l'État. Enfin, elle a précisé les conditions de fouille des passagers et des bagages.

2. L'ordonnance relative aux ports maritimes

L'article 31 de la loi du 13 août 2004 autorisait le Gouvernement à prendre par ordonnance trois séries de mesures :

- définir les missions de sécurité et de sûreté du transport maritime et des opérations de police portuaire ;
- transposer les dispositions communautaires applicables aux ports relevant des collectivités territoriales ;
- actualiser les dispositions relatives aux voies ferrées portuaires.

À l'instar de ce qui était prévu pour la sûreté des vols et l'exploitation des aérodromes, l'ordonnance devait être prise dans un délai d'un an suivant la publication de la loi et un projet de loi de ratification déposé dans les trois mois suivant la publication de l'ordonnance.

L'ordonnance n° 2005-898 du 2 août 2005 portant actualisation et adaptation des livres III et IV du code des ports maritimes (partie législative) a été publiée au *Journal officiel* du 3 août 2005. Un projet de loi, déposé le 26 octobre 2005, tend à ratifier cette ordonnance et à étendre aux ports fluviaux les dispositions relatives aux voies ferrées des ports maritimes.

En premier lieu, l'ordonnance n° 2005-898 du 2 août 2005 précitée définit les missions respectives de l'État et de l'autorité portuaire, c'est-à-dire le représentant de la personne morale chargée de l'administration du port, dans les ports autonomes, les ports non autonomes relevant de l'État et les ports décentralisés. L'État fixe les règles relatives à la sécurité et à la sûreté des ports maritimes et est responsable de la police des eaux et de la police de la signalisation maritime. En outre, dans les ports décentralisés dont l'activité principale est le commerce ou qui accueillent des matières dangereuses, l'État reste investi du pouvoir de police portuaire, de la police du plan d'eau ⁽¹⁾ et de la police des marchandises dangereuses.

En second lieu, cette ordonnance introduit des dispositions générales diverses en matière de sécurité et de sûreté, relatives notamment aux agents chargés de la police dans les ports maritimes, à l'exercice de la police du plan d'eau, aux règles de sûreté portuaire, à la police de la grande voirie et aux dispositions pénales spécifiques.

Enfin, elle clarifie le régime juridique des voies ferrées portuaires : l'autorité portuaire est compétente pour construire et gérer les voies ferrées portuaires, tandis que Réseau Ferré de France est tenu de les raccorder au réseau ferré national.

(1) La police du plan d'eau concerne les mouvements de navires.

CONCLUSION

L'analyse de chacun des aspects de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales pourrait à première vue donner une impression de fragmentation, les dispositions portant sur des sujets divers, depuis le transfert aux départements des routes nationales d'intérêt local jusqu'aux conséquences du retrait de la délégation accordée à un adjoint au maire.

Cette impression est renforcée par l'état d'avancement variable des différentes réformes introduites par cette loi. Si la période de définition de l'intérêt communautaire par les EPCI arrive à son terme le 17 août 2006, certaines expérimentations (relatives à la création d'établissements publics d'enseignement primaire, à la gestion des crédits d'entretien des immeubles classés) ne sont pas encore mises en œuvre et certaines possibilités ouvertes par la loi du 13 août 2004 demeurent pour l'heure sans application concrète (la conclusion de conventions globales de patrimoine par les organismes d'habitation à loyer modéré ; le transfert de certains lycées agricoles).

Néanmoins, par-delà ce fractionnement apparent, un esprit nouveau se dégage de la loi du 13 août 2004. Cette loi a transféré aux départements et aux régions de nombreuses compétences nouvelles dans un cadre exigeant, de négociation permanente et de conventions avec l'État d'une part, de recherche de l'exactitude numérique tant pour le calcul de la compensation financière que pour l'évaluation des effectifs transférés d'autre part.

Si les collectivités ont parfois refusé pour des raisons de principe de signer des conventions de transfert avec le représentant de l'État, cela ne doit pas faire oublier que la négociation a été constante et que les demandes des collectivités ont été souvent satisfaites par l'État alors même qu'aucune obligation juridique ne l'y contraignait (notamment en ce qui concerne la base de calcul des compensations financières, qui a été plus favorable que ce que prévoyait la loi).

Par ailleurs, votre rapporteur a recensé des divergences ponctuelles concernant certaines estimations (pour les effectifs de personnel support transférés ; pour la compensation financière des emplois non pourvus), mais ces divergences s'inscrivent dans une négociation qui se déroule de manière transparente et dans une perspective consensuelle, grâce à l'existence d'organismes spécifiquement chargés de concilier les acteurs (commissions tripartites locales, commission commune de suivi des transferts de personnels, commission consultative sur l'évaluation des charges).

Deux questions de principe apparaissent en revanche comme n'étant pas analysées de la même manière par les différents acteurs de la décentralisation.

La première est celle du coût de la compensation à l'euro près des charges transférées. Pour certains, l'euro près devrait s'entendre du coût de la compétence transférée tel qu'il évolue chaque année. Or, jusqu'à présent, le législateur a entendu définir cette compensation comme une compensation prenant comme base de référence soit l'année précédant le transfert de compétences, soit une moyenne des années précédant le transfert. Il semble à votre rapporteur que cette définition doit être maintenue. En effet, une modification annuelle de la base de calcul aurait un effet déresponsabilisant sur les collectivités. En revanche, le maintien de la base de référence initiale incitera les collectivités à faire des choix de dépenses et de gestion dont les conséquences financières leur seront directement imputables, dans un sens positif comme dans un sens négatif.

La seconde question est celle des tâches qui doivent être assurées par l'administration d'État en ce qui concerne les compétences décentralisées. Du point de vue de certaines directions d'administration centrale, les fonctionnaires de l'État qui sont déchargés de certaines compétences n'en doivent pas moins demeurer au service de l'État afin d'assurer de nouvelles missions, de contrôle et de conseil aux collectivités, dans le cadre des compétences transférées. Votre rapporteur s'interroge sur les risques de résistance à la décentralisation que pourrait receler une telle conception : il semble parfois que les administrations d'État, tout en participant à la décentralisation de leurs compétences, ne puissent perdre complètement leurs anciennes habitudes. Il est par conséquent utile et souhaitable que des audits soient menés dans les directions d'administration centrale, et le cas échéant dans les administrations déconcentrées, lorsque des compétences sont transférées aux collectivités territoriales.

La loi du 13 août 2004 a des conséquences importantes pour les collectivités locales, et plus particulièrement pour les départements et les régions. En raison de la hausse des effectifs des départements et des régions, qui seront parfois plus que doublés du fait du transfert des agents TOS et des agents des DDE, la gestion du personnel doit être repensée dans ces collectivités. En raison des compétences sociales désormais exercées par les départements, ceux-ci deviennent des acteurs de premier plan dans le champ de l'action sociale tout en demeurant extrêmement contraints par les obligations législatives et réglementaires destinées à garantir un traitement équitable des citoyens sur l'ensemble du territoire.

Les départements sont désormais face à un questionnement sur leur mission première et leur place dans l'architecture territoriale : comme l'ont souligné les différents présidents de conseils généraux auditionnés, les départements, qui sont des acteurs autonomes pour une partie de leurs compétences, sont également, pour une autre partie de leurs compétences, les exécutants de missions sociales confiées par l'État. Cela explique le souhait, exprimé par un grand nombre d'élus locaux, de pouvoir bénéficier d'une pause dans l'adoption de dispositions législatives transférant de nouvelles compétences. Ce souhait n'est pas le signe d'un refus d'une décentralisation plus poussée, ou d'un regret vis-à-vis des transferts qui ont eu lieu, mais bien plutôt le signe d'une volonté de repenser les missions et l'organisation des collectivités autour des nouvelles compétences transférées. Ce

n'est qu'à cette condition qu'un nouvel équilibre pourra être trouvé, tant sur le plan de l'organisation que sur le plan financier.

Cette réforme interne des collectivités territoriales, qui représente le défi majeur pour un acte II de la décentralisation abouti, dépendra notamment de la volonté et de la capacité des collectivités à utiliser toutes les marges de manœuvre que leur offre le législateur. Le cadre préexistant établi par l'État n'est pas forcément une structure immuable que les collectivités auraient la charge de perpétuer. De la sorte, si la compétence en matière de coordination de l'action en faveur des personnes âgées a été confiée par la loi du 13 août 2004 aux départements, cela n'implique pas dans tous les cas la conclusion de conventions avec les CLIC, comme le montre le cas du département de la Somme.

De ce point de vue, les expérimentations et les transferts facultatifs sont destinés à modifier peu à peu les habitudes des collectivités, en leur donnant une capacité de choix et d'initiative plus grande. Si le recours aux différentes dispositions facultatives ou expérimentales figurant dans la loi du 13 août 2004 est pour le moment relativement parcimonieux, votre rapporteur espère que ces pratiques se développeront progressivement. À terme, et dans le prolongement de la loi du 13 août 2004, ne serait-il pas même envisageable que les collectivités territoriales puissent bénéficier d'expérimentations normatives, comme la Constitution le permet depuis la réforme du 28 mars 2003 ?

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 28 juin 2006, la Commission a procédé à l'examen, en application de l'article 86, alinéa 8, du Règlement, du rapport sur la mise en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Après l'exposé du rapporteur, **le Président Philippe Houillon** a salué le travail réalisé par le rapporteur en soulignant qu'il ne se borne pas à recenser les nombreux textes d'application de la loi et à faire le point sur leur entrée en vigueur mais qu'il constitue un bilan circonstancié de sa mise en œuvre et présente les caractéristiques d'un véritable rapport d'évaluation.

Après avoir considéré que le rapport d'application constitue une bonne base de référence pour apprécier les modifications qu'il convient d'apporter à la mise en œuvre de la loi de décentralisation, **M. Bernard Derosier** a regretté que, à la différence de la Commission consultative d'évaluation des charges qui permet d'améliorer les relations entre l'État et les collectivités territoriales, la Commission de conciliation ne fonctionne pas, faute de réelle volonté de conciliation de la part de l'État. Les administrations centrales et certains ministres considèrent encore les collectivités territoriales comme des services déconcentrés de l'État, auxquels ils adressent des circulaires comminatoires, notamment en matière d'action sociale.

Par ailleurs, la législation relative au transfert aux départements de la lutte contre les moustiques, qui fait l'objet de développements dans le rapport, n'est pas satisfaisante. Cette compétence qui touche à la santé publique devrait en effet relever des pouvoirs régaliens de l'État, les collectivités territoriales n'ayant aucun moyen pour décider du choix d'un insecticide.

Le retard constaté dans la publication des décrets n'est pas un problème nouveau, les services de l'État, et en particulier ceux de l'éducation nationale, faisant indéniablement preuve de mauvaise volonté. À titre d'exemple, le décret d'application de la loi de février 2005 créant la prestation de compensation du handicap n'est paru que le 19 décembre 2005 pour une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2006, mettant ainsi les départements dans l'impossibilité de mener la concertation nécessaire à la mise en œuvre de ce texte.

Le transfert des moyens humains ne s'est pas réalisé de manière satisfaisante dans la mesure où les services déconcentrés de l'État ont tout fait pour conserver leurs emplois budgétaires. Ainsi, pour l'établissement du schéma de traitement des déchets, il a été proposé au département du Nord le transfert de 0,01 équivalent temps plein. S'agissant du transfert des moyens financiers, les difficultés découlent moins de la loi d'août 2004 que d'autres textes. Le transfert du RMI en est l'exemple le plus révélateur : alors que, pour 2005, la dérive du coût du RMI atteint un milliard d'euros, le Premier ministre annonce que la rallonge de l'État sera seulement de 500 millions d'euros. En outre, l'apurement de la gestion

2004 n'a été réalisé qu'en février 2006. De même, le coût des routes nationales transférées n'est actuellement pas compensé : dans le département du Nord, pour 430 kilomètres de routes, l'État a transféré 5,3 millions d'euros alors que le coût de remise en état du réseau estimé à 440 millions d'euros.

Enfin, l'emploi de l'expression « contrôle de légalité », s'agissant du contrôle administratif des actes confié au Préfet, est contestable, seul le juge administratif étant à même de se prononcer sur la légalité des actes en cause.

M. Guy Geoffroy a salué le travail d'évaluation réalisé par le rapporteur. Rappelant que la loi organique du 29 juillet 2004 dont il était le rapporteur a consacré le principe de l'autonomie financière des collectivités territoriales, il a souhaité savoir si le respect de ce principe soulève des difficultés, et annoncé son attention de réaliser un rapport sur la mise en application de cette loi.

Après s'être félicité de la présentation de rapports d'application des lois dans le cadre de l'article 86 alinéa 8 du Règlement, pratique dont il a estimé qu'elle se révélait à chaque fois un peu plus utile et s'apparentait davantage à une mise en perspective qu'à un bilan, **M. Christian Decocq** s'est interrogé sur les relations entre les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), tout particulièrement entre les grandes villes et les communautés urbaines, en regrettant la part limitée consacrée à ces dernières dans le rapport. Se référant au contexte actuel dans lequel les EPCI sont amenés à affirmer et à exercer leurs compétences face aux communes, il s'est interrogé sur les difficultés présentes à définir l'intérêt communautaire, par exemple dans le domaine culturel.

M. Patrick Delnatte a souhaité mentionner l'existence, outre le district européen de la côte d'opale, de l'eurodistrict franco-belge qui constitue une expérience intéressante, préparée par un groupe de travail mis en place par les deux Gouvernements.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier a réfuté les arguments selon lesquels l'acte II de la décentralisation aurait été faussé par d'insuffisants transferts financiers de la part de l'État. Il a estimé que les lois de 1982 et 1983 présentaient, quant à elles, moins de garanties en termes de compensations pour les collectivités territoriales. Il s'est ensuite interrogé sur la notion de contrôle de légalité, en faisant valoir qu'il ne saurait être question de restreindre l'autonomie des collectivités locales.

En écho à plusieurs interrogations relatives au contrôle de légalité, **le président Philippe Houillon** a rappelé les termes du dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution qui charge le représentant de l'État du « *contrôle administratif* » ainsi que la portée de la jurisprudence du Conseil constitutionnel issue de la décision n° 82-137 DC du 25 février 1982 sur la loi relative aux droits et libertés des communes des départements et des régions.

En réponse aux différents intervenants, **le rapporteur** a apporté les précisions suivantes :

— Concernant le fonctionnement de la commission nationale de conciliation évoqué par M. Bernard Derosier, il convient de signaler qu'en amont de l'examen des différends entre l'État et les collectivités territoriales par cette commission, des comités de pilotage ont été institués dans chaque département afin de procéder aux arbitrages au niveau local. La mission de la commission de conciliation n'est par ailleurs pas d'exaucer toutes les demandes des collectivités et ces dernières oublient trop souvent que la décentralisation intervient à un moment donné et n'oblige donc l'État à compenser les compétences transférées qu'à la hauteur des dépenses à ce moment donné ;

— S'agissant du financement du RMI, l'estimation des dépenses des départements non compensées pour l'année 2005, qui s'élevait à l'origine à 1 milliard d'euros, a été révisée à la baisse, à 800 millions d'euros, par l'Association des départements de France, et le Premier ministre a décidé une surcompensation à hauteur de 500 millions d'euros ;

— L'observation de M. Bernard Derosier selon laquelle les services de l'État demeurent trop souvent réticents à l'égard de la décentralisation est pertinente. Cependant, la décentralisation peut parfois exiger des contreparties, notamment afin de conserver un système statistique national, et il convient de trouver dans ce cas un système qui permette aux services de l'État d'obtenir des informations auprès des collectivités territoriales sans être pour autant inquisitorial ;

— Les politiques de santé publique sont l'illustration de politiques pour lesquelles la décentralisation n'est pas forcément la solution pertinente et il aurait été plus satisfaisant de prévoir une recentralisation complète et uniforme des compétences en matière de prévention sanitaire ;

— Le dysfonctionnement évoqué par M. Bernard Derosier concernant la publication des décrets d'application trouve son illustration dans le fait que certaines circulaires d'application ont dû anticiper la publication des décrets d'application ;

— La préférence exprimée par M. Bernard Derosier en faveur du terme « contrôle administratif des actes des collectivités territoriales » en lieu et place du terme « contrôle de légalité » est discutable dans la mesure où c'est bien le terme « contrôle de légalité » qui est employé au chapitre II du VII de la loi du 13 août 2004 ;

— Les moyens humains transférés aux collectivités sont conformes à ceux qui étaient antérieurement employés par l'État. Il n'en demeure pas moins que se pose la question des nouvelles tâches à confier aux personnels des administrations centrales qui étaient chargés des compétences transférées aux collectivités.

Il faut souhaiter que le recours à des audits internes réalisés par les services d'inspection de l'administration permette aux services de se réorganiser ;

— Concernant les routes nationales transférées, il convient de distinguer les crédits de fonctionnement, qui sont à la hauteur des dépenses, et les crédits d'investissement, qui peuvent sembler insuffisants. Cette insuffisance des crédits d'investissement n'est cependant que le reflet de l'impécuniosité de l'État, qui consacrait peu de ressources à l'investissement et qui a conservé dans le réseau routier national non décentralisé les routes qui faisaient l'objet des investissements les plus importants. Du point de vue des départements, le problème des moyens d'investissement doit être relativisé, car les routes nationales d'intérêt local ne représentent souvent qu'une proportion faible, de l'ordre de 10 %, de l'ensemble des routes entretenues par le département. En outre, dans une logique de décentralisation, il reviendra à chaque département de faire des choix en matière d'investissement routier ;

— M. Guy Geoffroy a eu raison d'attirer l'attention de la Commission sur la question de l'autonomie financière et des conséquences indirectes de la loi du 13 août 2004 sur cette autonomie. En effet, l'une des recettes fiscales transférées pour compenser les transferts de compétence – la TIPP - s'est révélée peu dynamique, et il conviendra de rester attentif à l'évolution de cette recette fiscale. En revanche, la taxe sur les conventions d'assurance automobile est une recette fiscale plus satisfaisante. En outre, certaines recettes fiscales des collectivités territoriales, du fait de leur augmentation soutenue, permettent de conforter l'autonomie financière des collectivités, à l'instar des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements ;

— Comme l'a bien compris M. Christian Decocq, la loi du 13 août 2004 représente un progrès en matière d'intercommunalité, en prévoyant la définition obligatoire de l'intérêt communautaire d'ici le 17 août 2006. La clarification de la répartition des compétences mettra un terme à une situation actuelle peu satisfaisante dans laquelle les actions des communes et des intercommunalités sont trop souvent enchevêtrées. En revanche, on peut regretter que les possibilités de révision des charges financières respectives des communes et des intercommunalités offertes par la loi du 13 août 2004 soient trop peu utilisées ;

— Le projet de création d'un district européen pour l'agglomération lilloise, évoqué par M. Patrick Delnatte, n'avait pas été signalé auparavant au rapporteur, sans doute en raison de son état d'avancement.

Puis la Commission a autorisé le dépôt du rapport d'application de la loi en vue de sa publication.

SUIVI DES TEXTES D'APPLICATION DE LA LOI N° 2004-809 DU 13 AOUT 2004 RELATIVE AUX LIBERTÉS ET RESPONSABILITÉS LOCALES

ARTICLE DE LA LOI	BASE LEGALE	NATURE DU TEXTE ⁽¹⁾	OBJET	ÉTAT D'AVANCEMENT AU 1 ^{ER} MAI 2006
Article 1	Code général des collectivités territoriales, art. L. 1511-3	CE avis CFL	Règles de plafond et de zone pour le montant des aides aux entreprises	Décret n° 2005-584 du 27/05/2005
Article 5	Code général des collectivités territoriales, art. L. 2231-9 à L. 2231-14	CE	Modification de la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales relative aux offices de tourisme	Décret n° 2005-490 du 11/05/2005
Article 8	Code du travail, art. L. 118-7	CE avis CFL	Régime de l'indemnité compensatrice forfaitaire versée aux employeurs d'apprentis	Décret n° 2005-1502 du 5/12/2005
Article 18	Code de la voirie routière, art. L. 121-1	CE	Définition du domaine routier national, qui n'est pas transféré aux départements	Décret n° 2005-1499 du 5/12/2005
Article 18		CE	Conditions du transfert des routes nationales.	Décret n° 2005-1500 du 5/12/2005
Article 18		D	Organisation des enquêtes sur le trafic au bord des routes.	Décret n° 2006-235 du 27/02/2006
Article 19	Code général des collectivités territoriales, art. L. 4433-24-1	D	Désignation, dans les départements d'outre-mer, de la collectivité bénéficiaire du transfert des routes nationales.	Décret n° 2005-1690 du 26/12/2005 (pour la Guadeloupe) Décret non encore préparé pour la Guyane et La Réunion
Article 20	Code de la voirie routière, art. L. 122-4	CE avis CFL	Conditions d'application du dispositif de retour à bonne fortune pour une délégation autoroutière	Décret en cours d'examen au Conseil d'État
Article 20	Code de la voirie routière, art. L. 122-4	CE	Conditions d'application des dispositions permettant l'adossement des ouvrages accessoires d'une délégation autoroutière	Avant projet de décret en cours de rédaction

(1) CE (décret en Conseil d'État), CE avis CFL (décret en Conseil d'État après avis du Comité des finances locales), CE avis CNH (décret en Conseil d'État après avis du Conseil national de l'habitat), CE avis CSHP (décret en Conseil d'État après avis du Conseil supérieur d'hygiène publique), D (décret simple), A (arrêté)

ARTICLE DE LA LOI	BASE LEGALE	NATURE DU TEXTE ⁽¹⁾	OBJET	ÉTAT D'AVANCEMENT AU 1 ^{ER} MAI 2006
Article 20	Code de la voirie routière, art. L. 153-1 à L. 153-4-1	CE	Conditions d'application des dispositions relatives à l'institution de péages sur les ouvrages d'art	Décret en contreseing
Article 22	Code de la route, art. L. 110-3	D	Liste des routes à grande circulation.	Avant-projet de décret transmis aux départements
Article 22	Code de la route, art. L. 110-3	CE	Conditions de gestion des routes à grande circulation, procédure de classement des routes à grande circulation.	Décret n° 2006-253 du 27/02/2006
Article 26		CE	Conditions de conservation par l'État de la maîtrise d'ouvrage sur les investissements en cours.	Décret n° 2005-1628 du 23/12/2005
Article 28		CE	Liste des aérodromes qui ne peuvent pas faire l'objet d'un transfert.	Décret n° 2005-1070 du 24/08/2005
Article 30		CE	Liste des ports des départements d'outre-mer qui ne peuvent pas faire l'objet d'un transfert.	Décret n° 2006-330 du 20/03/2006
Article 32	Code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, art. 1 ^{er} -5	CE	Liste des ports intérieurs d'intérêt national, qui ne peuvent pas faire l'objet d'un transfert.	Décret n° 2005-992 du 16/08/2005
Article 38	Ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959, art. 1 ^{er} .	CE	Statut du STIF.	Décret n° 2005-664 du 10/06/2005
Article 39	Ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959, art. 2	D	Conditions de versement d'un concours financier à la RATP en raison des charges de retraites.	Décret n° 2005-760 du 5/07/2005
Article 40	Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982, art. 28-3	CE	Conditions de consultation du préfet de région et du préfet de police sur le plan de déplacements urbains.	Décret n° 2005-664 du 10/06/2005
Article 43		CE	Conditions de transfert du STIF à la région Île-de-France.	Décret n° 2005-664 du 10/06/2005
Article 46	Code de l'environnement, art. L. 541-15	CE	Conditions dans lesquelles le préfet peut demander une nouvelle délibération sur le projet de plan d'élimination des déchets ménagers et se substitue aux départements en cas de carence.	Décret n° 2005-1472 du 29/11/2005

ARTICLE DE LA LOI	BASE LEGALE	NATURE DU TEXTE ⁽¹⁾	OBJET	ÉTAT D'AVANCEMENT AU 1 ^{ER} MAI 2006
Article 52	Code de l'action sociale et des familles, art. L. 451-1	CE	Contrôle par l'État du respect des programmes, de la qualité des formateurs et directeurs d'établissement et de la qualité des enseignements délivrés en matière de formation sociale	Décret n° 2005-198 du 22/02/2005
Article 53	Code de l'action sociale et des familles, art. L. 451-2	D	Conditions minimales d'agrément par la région des établissements dispensant des formations sociales	Décret n° 2005-426 du 4/05/2005
Article 55	Code de l'action sociale et des familles, art. L. 451-3	D	Règles minimales de taux et de barème des aides aux étudiants inscrits dans les établissements dispensant des formations sociales	Décret n° 2005-426 du 4/05/2005
Article 61	Code de la construction et de l'habitation, art. L. 301-5-1 et L. 301-5-2	CE avis CNH	Limites de l'adaptation des conditions d'octroi des aides de l'État à la construction, à l'acquisition et à la réhabilitation de logements	Décret n° 2005-416 du 3/05/2005
Article 61	Code de la construction et de l'habitation, art. L. 301-5-1 et L. 301-5-2	D avis CNH	Conditions de substitution au représentant de l'État pour l'attribution des aides à la construction, à l'acquisition et à la réhabilitation de logements	Décret n° 2005-308 du 1/04/2005 Décret n° 2005-1373 du 27/10/2005 (pour les départements d'outre-mer)
Article 61	Code de la construction et de l'habitation, art. L. 302-4	CE	Modification de la partie réglementaire du code de la construction et de l'habitation relative au programme local de l'habitat	Décret n° 2005-317 du 4/04/2005
Article 61	Code de la construction et de l'habitation, art. L. 364-1	CE	Conditions de création du comité régional de l'habitat	Décret n° 2005-260 du 23/03/2005
Article 61	Code de la construction et de l'habitation, art. L. 364-1	CE	Conditions de création du comité départemental de l'habitat dans les départements d'outre-mer	Décret n° 2005-1788 du 29/12/2005
Article 61	Loi n° 2003-710 du 1 ^{er} août 2003, art. 11	CE	Conclusion d'une convention de délégation de la gestion des concours financiers de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine	Décret n° 2004-123 du 9/02/2004 suffisant
Article 62	Loi n° 2003-710 du 1 ^{er} août 2003, art. 11	CE	Composition du conseil d'administration de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine	Avant-projet de décret en consultation interministérielle

ARTICLE DE LA LOI	BASE LEGALE	NATURE DU TEXTE ⁽¹⁾	OBJET	ÉTAT D'AVANCEMENT AU 1 ^{ER} MAI 2006
Article 63	Code de la construction et de l'habitat, art. L. 445-6	CE	Modalités d'application des dispositions législatives relatives à la conclusion de conventions globales de patrimoine entre les organismes d'habitations à loyer modéré et l'État	Avant-projet de décret préparé par le ministère de la cohésion sociale
Article 63	Code de la construction et de l'habitat, art. L. 445-3	D	Conditions de dérogation aux plafonds de ressources prévus par les cahiers des charges de gestion sociale des organismes d'habitations à loyer modéré	Avant-projet de décret préparé par le ministère de la cohésion sociale
Article 65	Loi n° 90-449 du 31 mai 1990, art. 8	CE avis CNH avis CFL	Modalités d'application des dispositions législatives relatives aux fonds de solidarité pour le logement	Décret n° 2005-212 du 2/03/2005
Article 66	Code de l'éducation, art. L. 822-1	CE	Conditions relatives aux conventions conclues en matière de gestion des logements étudiants	Décret n° 2006-44 du 9/01/2006
Article 66	Code de l'éducation, art. L. 822-2	D	Conditions de représentation des collectivités territoriales au sein des conseils d'administration du conseil national et des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (à partir du 1 ^{er} octobre 2005)	Décret n° 2005-1001 du 22/08/2005
Article 70		D	Liste des collectivités retenues pour l'expérimentation en matière de participation au financement et à la réalisation d'équipements sanitaires	Décret n° 2006-400 du 3/04/2006
Article 71	Code de la santé publique, art. L. 3111-11	D	Conditions d'habilitation des établissements et organismes pour les vaccinations et la lutte contre la tuberculose, la lèpre et les infections sexuellement transmissibles (à partir du 1 ^{er} janvier 2006)	Décret n° 2005-1608 du 19/12/2005
Article 71	Code la santé publique, art. L. 3112-3	CE	Fourniture et délivrance de certains médicaments dans le cadre de la lutte contre la tuberculose, la lèpre et les infections sexuellement transmissibles (à partir du 1 ^{er} janvier 2006)	Décret n° 2005-1765 du 30/12/2005
Article 72	Code de la santé publique, art. L. 3114-5	CE avis CSHP	Détermination de la nature des mesures susceptibles d'être prises pour faire obstacle au risque de développement de maladies humaines transmises par l'intermédiaire d'insectes	Décret n° 2005-1763 du 30/12/2005

ARTICLE DE LA LOI	BASE LEGALE	NATURE DU TEXTE ⁽¹⁾	OBJET	ÉTAT D'AVANCEMENT AU 1 ^{ER} MAI 2006
Article 73	Code de la santé publique, art. L. 4383-4	D	Règles minimales de taux et de barème des aides aux élèves et étudiants inscrits dans les instituts et écoles de formation de certaines professions de santé (aides versées à compter du 1 ^{er} janvier 2005)	Décret n° 2005-418 du 3/05/2005
Article 73	Code de la santé publique, art. L. 4383-4	CE	Modalités d'application des dispositions législatives relatives aux compétences respectives de l'État et de la région en matière de formation sanitaire (fixation des quotas, agrément des établissements)	Décret n° 2006-393 du 30/03/2006
Article 73	Code de la santé publique, art. L. 4151-9	CE	Régime budgétaire des écoles et instituts de formation de certains professionnels de santé relevant d'établissements publics de santé (à compter du 1 ^{er} juillet 2005)	Décret n° 2005-723 du 29/06/2005
Article 74		D	Liste des collectivités retenues pour l'expérimentation en matière de résorption de l'habitat insalubre et de lutte contre la présence de plomb	Décret en contreséing
Article 76	Code de l'éducation, art. L. 239-1	D	Composition, règles de fonctionnement et modalités de nomination des membres du Conseil territorial de l'éducation nationale.	Décret n° 2005-457 du 13/05/2005
Article 82	Code de l'éducation, art. L. 421-23	D	Conditions de fixation des tarifs de restauration scolaire.	Décret en cours d'examen au Conseil d'État
Article 82		CE	Création d'un cadre statutaire pour les agents TOS au sein de la fonction publique territoriale.	Décrets n° 2005-1482, n° 2005-1483, n° 2005-1484, n° 2005-1485 et n° 2005-1486 du 30/11/2005
Article 82		D	Conditions de recrutement des nouveaux agents.	Décrets n° 2005-1729 et n° 2005-1730 du 30/12/2005
Article 84		D	Liste des établissements nationaux d'enseignement agricole transférés aux régions.	
Article 86		CE	Règles applicables à la création d'écoles primaires par les EPCI (expérimentation).	

ARTICLE DE LA LOI	BASE LEGALE	NATURE DU TEXTE ⁽¹⁾	OBJET	ÉTAT D'AVANCEMENT AU 1 ^{ER} MAI 2006
Article 87	Code de l'éducation, art. L. 212-8	CE	Calcul de la participation financière des communes pour les enfants scolarisés dans d'autres communes.	Décret n° 86-425 du 12/03/1986 suffisant
Article 89		circulaire	Calcul de la participation financière des communes pour les écoles privées sous contrat d'association.	Circulaire du 2 décembre 2005
Article 90	Code de l'éducation, art. L. 213-11	D	Conditions de consultation du département sur les décisions ayant un impact sur le transport scolaire.	Décret n° 2005-291 du 30/03/2005
Article 94	Code de l'éducation, art. L. 757-1	CE	Règles d'administration des écoles de la marine marchande transférées aux régions.	Avant-projet de décret en consultation interministérielle
Article 95		CE	Cadres d'emplois pouvant exercer les missions d'inventaire général du patrimoine culturel.	Décret n° 2005-834 du 20/07/2005
Article 95		CE	Modalités du contrôle scientifique et technique de l'État sur les opérations d'inventaire général du patrimoine culturel.	Décret n° 2005-835 du 20/07/2005
Article 97		CE	Liste des immeubles et meubles historiques dont la propriété peut être transférée aux collectivités territoriales.	Décret n° 2005-836 du 20/07/2005
Article 99		CE	Modalités du transfert expérimental des crédits d'entretien et de restauration des monuments historiques.	Décret n° 2005-837 du 20/07/2005
Article 99		D	Liste des collectivités retenues pour le transfert expérimental des crédits d'entretien et de restauration des monuments historiques.	Avant-projet de décret préparé par le ministère de la culture
Article 101	Code de l'éducation, art. L. 216-2	CE	Organisation du cycle d'enseignement professionnel initial de musique, de danse ou d'art dramatique	Décret n° 2005-675 du 16/06/2005
Article 101	Code de l'éducation, art. L. 216-2	CE	Classement des établissements d'enseignement professionnel initial de musique, de danse ou d'art dramatique	Avant-projet de décret préparé par le ministère de la culture
Article 102	Code de l'éducation, art. L. 759-1	D	Conditions de délivrance des diplômes par les établissements d'enseignement supérieur de musique, de danse, d'art dramatique et d'arts du cirque.	Avant-projet de décret préparé par le ministère de la culture

ARTICLE DE LA LOI	BASE LEGALE	NATURE DU TEXTE ⁽¹⁾	OBJET	ÉTAT D'AVANCEMENT AU 1 ^{ER} MAI 2006
Article 104		D	Approbation d'une convention-type de mise à disposition des services et des personnels.	Décret n° 2005-2 du 4/01/2005
Article 104		D	Création des commissions tripartites locales	Décret n° 2005-529 du 24/05/2005
Article 104		CE	Modalités de transfert définitif des services et des personnels	Décret n° 2005-1631 du 26/12/2005 (pour l'Éducation nationale)
Article 109		CE	Conditions d'intégration dans les cadres d'emplois de la FPT.	Décret n° 2005-1727 du 30/12/2005
Article 109		CE	Possibilité de détachement sans limitation de durée de fonctionnaires de l'État.	Décret n° 2005-1785 du 30/12/2005
Article 113		CE	Règles de fonctionnement de la commission commune CSFPE-CSFPT	Décret n° 2004-1349 du 9/12/2004
Article 118	Code général des collectivités territoriales, art. L. 1211-4-1	CE avis CFL	Composition et modalités de fonctionnement de la commission consultative sur l'évaluation des charges	Décret n° 2004-1416 du 23/12/2004
Article 119		CE	Fixation du droit à compensation des charges d'investissement transférées aux collectivités territoriales	Décret n° 2005-1509 du 6/12/2005
Article 121	Code général des collectivités territoriales, art. L. 1614-8	CE avis CFL	Conditions de répartition des crédits d'investissement au titre des ports transférés	Avant-projet de décret en consultation interministérielle
Article 121		CE	Conditions de répartition des ressources consacrées aux personnels TOS et à l'entretien des immeubles classés	Avant-projet de décret
Article 121		CE	Conditions de compensation des investissements au titre des routes nationales transférées	Décret n° 2005-1711 du 29/12/2005
Article 122	Code général des collectivités territoriales, art. L. 1112-15 à L. 1112-22	CE	Modalités applicables à la consultation des électeurs d'une collectivité territoriale	Décret n° 2005-1551 du 6/12/2005
Article 123	Code général des collectivités territoriales, art. L. 2113-2	CE	Modalités applicables à la consultation sur l'opportunité d'une fusion de commune	Décret n° 2005-1551 du 6/12/2005

ARTICLE DE LA LOI	BASE LEGALE	NATURE DU TEXTE ⁽¹⁾	OBJET	ÉTAT D'AVANCEMENT AU 1 ^{ER} MAI 2006
Article 130	Code général des collectivités territoriales, art. L. 1614-7	CE avis CNH avis CFL	Continuité du recueil des statistiques pour les demandeurs et bénéficiaires du fonds de solidarité pour le logement	Décret n° 2005-212 du 2/03/2005
Article 130	Code général des collectivités territoriales, art. L. 1614-7		Continuité du recueil des statistiques pour les personnels TOS	Avant-projet de décret en consultation interministérielle
Article 130	Code général des collectivités territoriales, art. L. 1614-7		Continuité du recueil des statistiques pour l'inventaire général du patrimoine culturel	Décret n° 2005-835 du 20/07/2005
Article 139	Code général des collectivités territoriales, articles L. 2131-1, L. 3131-1 et L. 4141-1	CE	Possibilité de transmission par voie électronique des actes soumis au contrôle de légalité.	Décret n° 2005-324 du 7/04/2005
Article 150	Code de l'urbanisme, L. 318-3	CE	Transfert d'office dans le domaine public communal des voies privées ouvertes à la circulation publique (à compter du 17 août 2004)	Décret n° 2005-361 du 13/04/2005

CIRCULAIRES PUBLIÉES EN APPLICATION DE LA LOI DU 13 AOUT 2004

Circulaire NOR/LBL/B/04/10074/C du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et du ministre délégué à l'intérieur du 10 septembre 2004 : *Entrée en application de loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales*

Circulaire NOR/LBL/B/04/10075/C du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et du ministre délégué à l'intérieur du 15 septembre 2004 : *Nouvelles dispositions concernant l'intercommunalité introduites par la loi « libertés et responsabilités locales »*

Circulaire NOR/SOC/U/04/10209/C du ministre délégué au logement et à la ville et de la ministre déléguée à l'intégration, à l'égalité des chances et à la lutte contre l'exclusion du 4 novembre 2004 : *Nouvelles dispositions concernant les fonds de solidarité pour le logement contenues dans la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (article 65)*

Circulaire NOR/SOC/U/05/10250/C du ministre délégué au logement et à la ville du 17 décembre 2004 : *Réalisation des aires d'accueil et de grands passages destinées aux gens du voyage*

Circulaire NOR/LBL/B/04/10088/C de la ministre déléguée à l'intérieur du 21 décembre 2004 : *Entrée en vigueur de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales*

Circulaire NOR/SOC/U/04/10238/C de la ministre déléguée à l'intérieur et du ministre délégué au logement et à la ville du 23 décembre 2004 : *Élaboration des conventions de délégation de compétence en matière d'aides au logement prévues aux articles L. 301-3, L. 301-5-1, L. 301-5-2 et L. 321-1-1 du code de la construction et de l'habitation issus de l'article 61 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004*

Circulaire NOR/SAN/P/05/30005/C du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et du ministre des solidarités, de la santé et de la famille du 13 janvier 2005 : *Décentralisation des aides accordées aux élèves et étudiants paramédicaux et aux étudiants sages-femmes*

Circulaire NOR/SOC/U/05/10080/C du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, du ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, de la ministre déléguée à l'intérieur et du ministre délégué au logement et à la ville du 17 janvier 2005 : *Application de l'article 60 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales : possibilités de délégation des réservations préfectorales de logements locatifs sociaux*

Circulaire NOR/DEV/P/05/40069/C du ministre de l'écologie et du développement durable du 17 janvier 2005 : *Décentralisation des plans d'élimination des déchets ménagers*

Circulaire NOR/LBL/B/05/10006/C de la ministre déléguée à l'intérieur du 11 février 2005 : *Compensation financière des transferts de compétences prévus, pour 2005, par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales*

Circulaire NOR/SAN/P/05/30075/C du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et du ministre des solidarités, de la santé et de la famille du 2 mars 2005 : *Application du décret fixant les règles minimales de taux et de barème des aides accordées sous forme de bourses d'études aux élèves et étudiants paramédicaux et aux étudiants sages-femmes pour la rentrée de février 2005*

Circulaire NOR/LBL/B/05/10029/C du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales du 25 mars 2005 : *Mise en œuvre des dispositions de l'article 1^{er} de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, concernant le schéma régional de développement économique*

Circulaire n° 2005/008 du ministre de la culture et de la communication du 22 avril 2005 : *Mise en œuvre de l'article 101 de la loi n° 2004-809*

Circulaire NOR/SAN/P/05/30193/C du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et du ministre des solidarités, de la santé et de la famille du 6 mai 2005 : *Mise en œuvre du transfert à l'État des compétences en matière de vaccination et de lutte contre le cancer, la tuberculose, la lèpre et les infections sexuellement transmissibles*

Circulaire NOR/EQU/A/05/101114/C du ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer et du secrétaire d'État aux transports et à la mer du 11 mai 2005 : *Mise en œuvre des transferts de compétences prévus dans le domaine aéroportuaire par l'article 28 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales*

Circulaire NOR/SOC/U/05/10314/C du ministre délégué au logement et à la ville du 27 mai 2005 : *Application du décret n° 2005-260 du 23 mars 2005 relatif aux comités régionaux de l'habitat*

Circulaire NOR/SAN/P/05/30371/C du ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et du ministre de la santé et des solidarités du 18 juillet 2005 : *Mise en œuvre de la recentralisation des activités de dépistage du cancer, de vaccination, de lutte contre la tuberculose, la lèpre et les infections sexuellement transmissibles et aux orientations pour la négociation des conventions permettant l'exercice de ces activités par les départements*

Circulaire NOR/EQU/U/05/10234/C du ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer du 28 juillet 2005 : *Décentralisation des autorisations et actes relatifs à l'occupation et à l'utilisation des sols*

Circulaire NOR/SOC/U/05/10347/C du ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement du 29 juillet 2005 : *Élaboration des conventions de délégation de compétence pour l'attribution des aides au logement prévues aux articles L. 301-3, L. 301-5-1, L. 301-5-2 et L. 321-1-1 du code de la construction et de l'habitation issus de l'article 61 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 modifiés par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale*

Circulaire n° 2005/014 du ministre de la culture et de la communication du 1^{er} août 2005 : *Modalités d'application des articles 95, 97 et 99 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales*

Circulaire NOR/EQU/T/05/10235/C du ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer du 2 août 2005 : *Mise en œuvre des transferts de compétences prévus dans le domaine des ports maritimes par l'article 30 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales*

Circulaire NOR/SAN/P/05/30342/C du ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, du ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, du ministre de la santé et des solidarités et du ministre du ministre délégué aux collectivités territoriales du 4 août 2005 : *Exercice de la responsabilité de la politique de résorption de l'insalubrité et du saturnisme dans l'habitat*

Circulaire NOR/EQU/G/05/10240/C du ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer du 10 août 2005 : *Organisation des transferts vers les conseils généraux dans le cadre de la décentralisation et organisation des affectations dans les services routiers et les directions départementales de l'équipement*

Circulaire NOR/MCT/B/05/10019/C du ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et du ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche du 7 octobre 2005 : *Mise en œuvre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Répartition des structures mutualisées de l'éducation nationale (EMOP et cités scolaires) entre les collectivités territoriales*

Circulaire NOR/MCT/B/05/10020/C du ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire du 10 octobre 2005 : *Mise en œuvre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales*

Circulaire NOR/MCT/B/05/10022/C du ministre délégué aux collectivités territoriales du 19 octobre 2005 : *Gestion du régime obligatoire de sécurité sociale des personnels techniciens et ouvriers de services (TOS) transférés dans les collectivités territoriales en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales*

Circulaire NOR/INT/B/05/00105/C du ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et du ministre délégué aux collectivités territoriales du 23 novembre 2005 : *Renforcement de l'intercommunalité et définition de l'intérêt communautaire dans les EPCI à fiscalité propre*

Circulaire NOR/MEN/B/05/02677/C du ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et du ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche 2 décembre 2005 : *Financement par les communes des dépenses de fonctionnement des écoles privées sous contrat*

Circulaire NOR/EQU/G/05/10437/C du ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et du ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer du 6 décembre 2005 : *Application de la loi Libertés et responsabilités locales ; transfert et déclassement des routes nationales d'intérêt local ; processus de transfert de personnels*

Circulaire NOR/MCT/B/05/10034/C du ministre délégué aux collectivités locales du 31 décembre 2005 : *Compensation financière des transferts de compétences prévus, pour 2006, par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales*

Circulaire NOR/MCT/B/06/00004/C du ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et du ministre délégué aux collectivités locales du 17 janvier 2006 : *Modernisation du contrôle de légalité*

Circulaire NOR/INT/B/06/00017/C du ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire du 23 janvier 2006 : *Mise en œuvre des dispositions de l'article 1^{er} de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, concernant la convention État-région de délégation des aides suite à l'approbation d'un schéma régional de développement économique*

Circulaire NOR/JUS/F/06/50027/C du ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, du garde des sceaux, ministre de la justice et du ministre délégué aux collectivités territoriales du 10 février 2006 : *Entrée en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et mise en œuvre dans les services extérieurs de la protection judiciaire de la jeunesse, de l'expérimentation d'attribution des compétences des départements pour l'exécution des décisions judiciaires prises en matière d'assistance éducative*

Circulaire NOR/EQU/P/06/10613/C du ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer du 10 février 2006 : *Processus de prépositionnement et d'affectation des agents, projet de réorganisation des services déconcentrés*

Circulaire NOR/MCT/B/06/00022/C du ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et du ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer du 20 février 2006 : *Assistance au profit des communes et de leurs groupements à la définition de l'intérêt communautaire de la voirie par les services déconcentrés du ministère chargé de l'équipement*

Circulaire NOR/MCT/B/06/00026/C du ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie du 8 mars 2006 : *Modalités d'application de l'article 147 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales*

Circulaire NOR/EQU/G/06/10638/C du ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer du 8 mars 2006 : *Impact immobilier de la loi relative aux libertés et responsabilités locales*

Circulaire du ministre délégué aux collectivités territoriales (à paraître) : *Mise en œuvre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales en ce qui concerne les interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements*

LES MODIFICATIONS ET LES ADAPTATIONS DE LA LOI DU 13 AOUT 2004

Article modifié ou adapté	Article modificateur	Objet de la modification ou de l'adaptation
Article 1 ^{er}	Article 23 de la loi n° 2005-842 du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie	Création d'une possibilité de délégation de la gestion des avances en faveur des établissements publics locaux
Article 1 ^{er}	Article 130 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005	Modulation du champ des aides de l'État aux entreprises déléguées aux régions quand un SRDE est adopté
Article 10	Article 36 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale	Suppression de la compétence de la région pour enregistrer les contrats d'apprentissage
Article 38	Loi n° 2006-438 du 14 avril 2006 relative au fonctionnement du syndicat des transports d'Ile-de-France	Modification des règles de fonctionnement du conseil d'administration du STIF
<i>Article 61</i>	<i>Article 2 A du projet de loi portant engagement national pour le logement</i>	<i>Modification des règles d'élaboration du programme local de l'habitat</i>
<i>Article 66</i>	<i>Article 38 du projet de loi relatif à la fonction publique territoriale</i>	<i>Extension du champ des logements étudiants pouvant faire l'objet d'un transfert aux collectivités territoriales</i>
Article 89	Article 89 de la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école	Modalités de calcul des contributions des communes aux dépenses obligatoires concernant les élèves scolarisés hors de leur commune de résidence
Article 109	Article 147 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006	Calendrier du transfert de l'État aux collectivités territoriales des agents ayant demandé leur intégration dans la fonction publique territoriale
<i>Article 109</i>	<i>Article 35 quater du projet de loi relatif à la fonction publique territoriale</i>	<i>Conservation des avantages indemnitaires individuels pour les fonctionnaires de l'État transférés aux collectivités territoriales</i>
<i>Article 109</i>	<i>Article 12 du projet de loi relatif à la fonction publique territoriale</i>	<i>Affiliation des départements et des régions aux centres de gestion uniquement pour la gestion des personnels TOS</i>
Article 145	Article 51 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale	Création d'un droit d'inscription à l'ordre du jour du conseil général ou du conseil régional de la demande de participation à une compétence formulée par une commune ou un groupement
Article 154	Article 13 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006	Régime fiscal lors de la fusion de deux EPCI dont l'un au moins est à fiscalité propre

Article 164	Article 18 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique	Report d'un an du délai imparti aux EPCI pour définir l'intérêt communautaire d'une compétence transférée antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 13 août 2004
Article 166	<i>Article 35 ter du projet de loi relatif à la fonction publique territoriale</i>	<i>Mise à disposition de plein droit des agents territoriaux affectés au sein de services mis à disposition d'une commune par un EPCI</i>
Article 199	Article 100 de la loi n° 2004-1485 du 31 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004	Report du 1 ^{er} janvier 2005 au 1 ^{er} janvier 2006 de la recentralisation de la vaccination et de la lutte contre les grandes maladies Modalités de réfaction de la dotation globale de fonctionnement attribuée aux départements en raison de cette recentralisation

N.B. : Les dispositions adaptant ou modifiant des dispositions de la loi du 13 août 2004 qui n'ont pas encore fait l'objet d'un vote définitif figurent en italique.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

ADF	Association des départements de France
AFPA	Association nationale pour la formation professionnelle et l'apprentissage
AFITF	Agence de financement des infrastructures de transport en France
AMF	Association des maires de France
ANAH	Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
ANRU	Agence nationale de rénovation urbaine
ARF	Association des régions de France
ARH	Agence régionale de l'hospitalisation
ATESAT	Assistance technique fournie par les services de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCEC	Commission consultative sur l'évaluation des charges
CDCI	Commission départementale de coopération intercommunale
CFL	Comité des finances locales
CIAS	Centre intercommunal d'action sociale
CLIC	Centre local d'information et de coordination
CMU	Couverture maladie universelle
CNIS	Conseil national de l'information statistique
CODERPA	Comité départemental des retraités et personnes âgées
CRH	Comité régional de l'habitat
CROUS	Centre régional des œuvres universitaires et sociales
CSFPE	Conseil supérieur de la fonction publique de l'État
CSFPT	Conseil supérieur de la fonction publique territoriale
CTE	Conseil territorial de l'Éducation nationale
DDE	Direction départementale de l'équipement
DGCL	Direction générale des collectivités territoriales
DIACT	Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
DRAC	Direction régionale des affaires culturelles
DRASS	Direction régionale des affaires sanitaires et sociales

DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère des affaires sociales
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPLÉ	Établissements publics locaux d'enseignement
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
FAJ	Fonds d'aide aux jeunes en difficulté
FARPI	Fonds académique de rémunération des personnels d'internat
FEDER	Fonds européen de développement économique et régional
FFAPA	Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie
FSE	Fonds social européen
FSL	Fonds de solidarité pour le logement
GIP	Groupement d'intérêt public
GLCT	Groupement local de coopération transfrontalière
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
ODAS	Observatoire national de l'action sociale décentralisée
OREF	Observatoire régional Emploi et Formation
PEDMA	Plan d'élimination des déchets ménagers
PJJ	Protection judiciaire de la jeunesse
PLH	Programme local de l'habitat
PRDFP	Plan régional de développement des formations professionnelles
RATP	Régie autonome des transports parisiens
SAE	Stage d'accès à l'emploi
SIFE	Stage d'insertion et de formation à l'emploi
SIVOM	Syndicat intercommunal à vocation multiple
SIVU	Syndicat intercommunal à vocation unique
SRDE	Schéma régional de développement économique
STIF	Syndicat des transports de la région Île-de-France
TOS	Techniciens et ouvriers de service
TPG	Trésorier payeur général
TPU	Taxe professionnelle unique

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

ADMINISTRATIONS CENTRALES

Ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire

- M. Brice HORTEFEUX, ministre délégué aux collectivités territoriales
- M. Eric JALON, conseiller technique au cabinet de M. le ministre délégué
- M. Olivier MARLEIX, conseiller technique au cabinet de M. le ministre délégué
- Mme Anne PEYRICOT, conseillère parlementaire
- M. Dominique SCHMITT, directeur général des collectivités locales
- M. Thierry MOSIMANN, adjoint au sous-directeur des finances locales
- M. Jacques RENARD, adjoint au sous-directeur des compétences et institutions locales
- M. David DUVAL, chargé de mission à la DIACT

Ministère des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer

- M. Alain LECOMTE, directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
- M. Patrice PARISE, directeur général des routes
- M. Patrice RAULIN, directeur général de la mer et des transports
- Mme Danielle BENADON, directrice de la direction de la régulation économique
- M. Michel MAMAN, adjoint au chef du bureau de la politique aéroportuaire

Ministère de la Santé et des solidarités

- M. Didier HOUSSIN, directeur général de la santé
- Mme Martine LEQUELLEC NATHAN, sous-directrice pathologies et santé
- M. Guy TOUSSAINT, sous-directeur qualité du système de santé

Ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement

- M. Jean-Jacques TREGOAT, directeur général de l'action sociale
- Mme Claire DESCREUX, sous-directrice des politiques d'insertion et de lutte contre les exclusions
- Mme Maryse CHAIX, sous-directrice de l'animation territoriale et du travail social
- Mme Annick BONY, chef du bureau des personnes âgées à la sous-direction des âges de la vie

Ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

- M. Dominique ANTOINE, directeur des personnels, de la modernisation et de l'administration

- Mme Elisabeth ARNOLD, sous directrice décentralisation
- M. Gilles FOURNIER, adjoint au directeur

Ministère de la Culture et de la communication

- M. Jérôme BOUËT, directeur de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles
- Mme Catherine GIFFARD, sous directrice des enseignements et des pratiques artistiques
- Mme Claire LAMBOLEY, sous-directrice de la formation professionnelle et des entreprises culturelles
- M. Michel CLEMENT, directeur de l'architecture et du patrimoine
- Mme Isabelle MARECHAL, directrice adjointe de l'architecture et du patrimoine

ORGANISMES REPRÉSENTANT LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Commission consultative sur l'évaluation des charges

- M. Jean-Pierre FOURCADE, sénateur, président de la commission consultative sur l'évaluation des charges
- M. Thierry LE GUEN, assistant parlementaire

Association des régions de France (ARF)

- M. Alain ROUSSET, président du conseil régional de l'Aquitaine, président de l'ARF
- M. Jean-Luc MERCADIE, directeur général des services de la région Aquitaine

Association des départements de France (ADF)

- M. Michel BERSON, président du conseil général de l'Essonne, secrétaire général de l'ADF
- M. Louis de BROISSIA, sénateur, président du conseil général de la Côte d'Or, premier vice-président de l'ADF
- M. Laurent BOURGUIGNAT, collaborateur du premier vice-président de l'ADF
- M. Guillaume CABROL, chargé d'études au service territoire de l'ADF
- Mme Marylène JOUVIEN, chargée des relations avec le Parlement

SERVICES DE L'ÉTAT DANS LA RÉGION POITOU-CHARENTES ET LE DÉPARTEMENT DE LA VIENNE

- M. Bernard NIQUET, préfet de la région Poitou-Charentes et de la Vienne
- M. Frédéric BENET-CHAMBELLAN, secrétaire général de la préfecture de la Vienne

— M. Patrick DUVERGER, directeur des relations avec les collectivités locales

SGAR

— Mme Béatrice LAGARDE, secrétaire générale pour les affaires régionales

— Mme Béatrice THERY, directrice des services administratifs

— M. Jean-Marc THOMAS, chef du bureau des affaires juridiques et régionales

Agriculture

— M. Martin GUTTON, directeur régional et départemental de l'agriculture

— M. Vincent FAUCHER, directeur départemental délégué de l'agriculture et de la forêt

Budget

— M. Vincent LARRIEU, chef du département des études économiques et financières

Culture

— M. Jean-Claude VAN DAM, directeur régional des affaires culturelles

— Mme Claudine TROUGNOU, adjointe au directeur

— M. Jean-Pierre GONNELLE, directeur départemental de l'architecture

Éducation

— M. Bernard CHAIGNAUD, secrétaire général du rectorat

— M. Jean-Louis BAGALAN, inspecteur d'académie

Équipement et transports

— M. Jean-Claude RUYSSCHAERT, directeur régional et départemental de l'équipement

— M. Léopold CALVEL, adjoint au directeur régional des affaires maritimes

Industrie

— M. Michel VUILLOT, directeur régional de l'industrie

Santé

— M. Gérard DESBORDES, directeur régional des affaires sanitaires et sociales

— Mme Françoise LINSOLAS, directrice départementale des affaires sanitaires et sociales

— M. Christian TARDY, adjoint au directeur régional des affaires sanitaires et sociales

Travail et emploi

- M. Guy SEGUELA, directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
- M. Francis-Henri PREVOST, directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

CONSEIL RÉGIONAL DE POITOU-CHARENTES

- M. Jean GRELLIER, vice-président chargé du développement économique et de l'emploi
- M. Jean-François MACAIRE, vice-président chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche
- M. Jean-Luc FULACHIER, directeur général des services

CONSEIL GÉNÉRAL DE LA VIENNE

- M. Alain FOUCHE, sénateur, président
- M. Jean-Claude MERCADIER, directeur général des services

SERVICES DE L'ÉTAT DANS LA RÉGION PICARDIE ET LE DÉPARTEMENT DE LA SOMME

- M. Yves LUCCHESI, secrétaire général du département de la Somme
- M. Pierre STUSSI, secrétaire général pour les affaires régionales
- M. Eric MENINDES, directeur de la vie locale et des institutions

Éducation

- M. Laurent GERIN, secrétaire général de l'académie d'Amiens

Équipement et transports

- Mme Michèle JOIGNY, directrice régionale et départementale de l'équipement

Santé

- M. Alain BERNARD, inspecteur des affaires sanitaires et sociales
- Mme Marie-Christine LECAREUX, responsable du service formations sanitaires et sociales

CONSEIL GÉNÉRAL DE LA SOMME

- M. Daniel DUBOIS, sénateur, président
- M. Jean-François ALAPETITE, directeur de cabinet du président
- M. Pierre ORY, directeur général des services

N° 3199 - Rapport d'information de M. Alain Gest déposé en application de l'article 86, alinéa 8, du règlement par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la mise en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales