

*Renforcement des compétences des régions  
et coordination des politiques publiques à l'échelle régionale :  
analyse des lois NOTRe et MAPTAM*

Formation Condorcet – 1<sup>er</sup> décembre 2016

Frédéric EON

# Sommaire

- Le renforcement des compétences régionales
- Les dispositions relatives à la compensation financière des transferts de compétences départementales et au transfert des agents
- La conférence territoriale de l'action publique, outil de coordination des publiques à l'échelle régionale

# Partie 1 – Des compétences régionales renforcées

- 1.1 En matière de pouvoir réglementaire
  - Extension du pouvoir réglementaire régional *via* l'instauration de deux schémas régionaux à caractère prescriptif (voir *infra*)
    - + possibilité pour un CR ou, par délibérations concordantes, plusieurs CR de formuler des propositions tendant à modifier ou adapter les dispositions législatives ou réglementaires, en vigueur ou en cours d'élaboration, concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement d'une, de plusieurs ou de l'ensemble des régions
  - Extension toutefois limitée car il n'a pas été reconnu par la loi (tant pour des raisons politiques que constitutionnelles) :
    - un pouvoir d'adaptation de la loi par les régions dans l'exercice de leurs compétences
    - (ni même) que le pouvoir réglementaire régional puisse intervenir, pour l'application des lois concernant les compétences des régions, en cas de non renvoi au pouvoir réglementaire national ou en complément de celui-ci

# Partie 1 – Des compétences régionales renforcées

- 1.2 En matière de développement économique

- Création d'un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) à valeur prescriptive
- ❖ Définition : le SRDEII fixe les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises. Il définit également les orientations en matière de développement de l'ESS
- ❖ Règles de prescriptivité : **les actes des CT** et de leurs groupements en matière d'aides aux entreprises doivent être **compatibles avec le SRDEII**
- ❖ Elaboration et adoption : élaboré par la région en concertation avec les métropoles et EPCI-FP (sans les départements) et discuté au sein de la CTAP, le schéma est adopté par le CR dans l'année qui suit le renouvellement des CR, soit le 31/12/2016 au plus tard (en principe)

**NB** : régime spécifique prévu pour l'application du SRDEII sur le territoire de chaque métropole : procédure d'élaboration et d'adoption conjointe entre la région et la métropole. Si désaccord de la métropole sur le schéma envisagé, celle-ci élabore un document d'orientations qui tient lieu de schéma sur son territoire

# Partie 1 – Des compétences régionales renforcées

- 1.2 En matière de développement économique (suite)
  - Attribution aux régions depuis le 01/01/2016 d'une **compétence exclusive pour définir les régimes d'aides et décider de leur octroi aux entreprises**
  - ❖ Nature des aides : prestations de services, subventions, bonifications d'intérêts, prêts et avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que les conditions du marché
  - ❖ Par convention avec la région, les métropoles, les communes et leurs groupements peuvent participer au financement des aides et régimes d'aides mis en place par le CR (**exclusion des départements**)
  - ❖ Possibilité pour le CR de déléguer l'octroi de tout ou partie des aides aux collectivités publiques précitées

**NB** : possibilité également pour les seules régions et métropoles de subventionner les organismes ayant pour objet création ou la reprise d'entreprises. Possibilité, enfin, pour la région, lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population l'exige, d'accorder des aides à des entreprises en difficulté (le bloc local peut compléter ces aides dans le cadre d'une convention avec le CR)

# Partie 1 – Des compétences régionales renforcées

- 1.2.1 Les compétences des communes et EPCI en matière de dév. éco
  - Attribution au bloc local depuis le 01/01/2016 d'une **compétence exclusive pour définir les régimes d'aides en matière d'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles**
  - ❖ Nature des aides : subventions, rabais sur le prix de vente, location ou location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés, prêts, avances remboursables ou crédit-bail à des conditions plus favorables que celles du marché
  - ❖ Possibilité pour la région de participer au financement de ces aides
  - ❖ **Possibilité pour le bloc local de déléguer au département**, par convention, la **compétence d'octroi** de ces aides. Si la convention le prévoit, le CD peut engager ses fonds propres dans le cadre de la définition des aides ou des régimes d'aides » décidée par la commune ou l'EPCI

**NB** : les aides accordées au titre des 2 régimes de compétence exclusive (bloc local/ région) ont pour objet la création et l'extension d'activités économiques

# Partie 1 – Des compétences régionales renforcées

- 1.2.3 Des compétences départementales en matière de dév. éco désormais très limitées

- ✓ Fin des interventions en propre des CD depuis le 31/12/2015

**NB : compétences supprimées** : interventions économiques de droit commun (abrogation art. L. 3231-2); participation au financement des aides et régimes d'aides mis en place par la région (nouvel art. L. 1511-2 ne le permet plus); attribution d'aides dans le cadre d'une convention avec l'Etat (abrogation art. L. 1511-5); aides en faveur des entreprises en difficulté (abrogation art. L. 3231-2); participation au capital de sociétés de garantie (abrogation art. L. 3231-7), interventions économiques au titre de la clause de compétence générale

- Impossibilité (sauf en matière agricole) d'intervenir en complément des aides de la région (faculté uniquement dévolue au bloc local)

- Capacités d'intervention économique maintenues uniquement au titre de dispositions législatives spécifiques

**NB : compétences nouvelles ou maintenues** : octroi des aides à l'investissement immobilier des entreprises par délégation du bloc local (nouvel art. L. 1511-3), garantie d'emprunts contractés par des organismes HLM, des SEM, ou pour financer certaines opérations, notamment d'aménagement (art. L. 3231-4-1), subventions à l'agriculture en complément des aides de la région (art. L. 3232-1-2), aides à l'équipement rural (hors aides aux entreprises – art. L. 3232-1), aides à l'installation ou au maintien de professionnels de santé (art. L. 1511-8)...

- Possibilité de financement par les CD de leurs organismes de développement économique (agences, comités d'expansion économique) jusqu'au 31/12/2016 (voir infra)

# Partie 1 – Des compétences régionales renforcées

- 1.2.3 Des compétences départementales désormais très limitées (suite)

- **Avenir des organismes de développement économique créés par les CD ou auxquels ils participent**

- ❖ Faculté de financement par les CD de ces organismes jusqu'au 31/12/2016

- ❖ Avant cette date, les régions devront avoir organisé un débat en CTAP sur leur évolution (fusion, mutualisation avec les agences régionales, sort des personnels...) associant les CD concernés, ainsi que les communes et EPCI intéressés

- ❖ **NB** : outre les agences départementales de développement économique/comités d'expansion, c'est donc l'avenir de toutes les structures créées ou auxquelles participent les CD – dont *a priori* les **syndicats mixtes** oeuvrant en matière de développement éco – qui devra être traité en CTAP d'ici le 01/01/2017. Sur ce dernier point, l'art. L. 5721-6-3 du CGCT prévoit :

*« Une collectivité territoriale, un groupement de collectivités territoriales ou un établissement public peut être autorisé par le représentant de l'Etat dans le département à se retirer d'un syndicat mixte si, à la suite d'une modification de la réglementation, de la situation de cette personne morale de droit public au regard de cette réglementation ou des compétences de cette personne morale, sa participation au syndicat mixte est devenue sans objet.*

*Le retrait prévu au troisième alinéa du présent article est prononcé par arrêté du représentant de l'Etat dans le département dans un délai de deux mois à compter de la demande de la personne morale de droit public intéressée ».*

Les modalités de dissolution de ce type de structure sont précisées à l'art. L. 5721-7 du CGCT

- ❖ Pour les SEML et SPLA dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence que la loi attribue à un autre niveau de collectivité ou à un EPCI, les CD peuvent continuer à participer au capital de ces sociétés. **Mais** ils devront céder dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la loi – soit au plus tard le 31 décembre 2016 – plus des deux tiers des actions détenues dans ces sociétés



# Partie 1 – Des compétences régionales renforcées

- 1.2.3 Des compétences départementales désormais très limitées (suite)

- **Interventions économiques des CD et compétences partagées**

- ❖ L'art. 103 de la loi NOTRe autorise les 3 niveaux de collectivité à continuer à intervenir notamment dans les champs de la culture, du sport et du tourisme (en dépit de la suppression de la clause de compétence générale des départements et régions)
- ❖ Toutefois les nouvelles règles relatives à la répartition des compétences en matière économique s'appliquent. Ainsi, pour savoir si une intervention du département dans le secteur du tourisme ou de la culture sera légale, il convient d'en examiner la finalité – autrement dit de **déterminer si l'aide en cause a pour objet la création ou l'extension d'une activité économique**
  - Si tel est le cas, l'aide envisagée par le département ne serait ainsi pas légale (ex : aides à la création ou au développement de gîtes ruraux)
  - Si tel n'est pas le cas, l'aide sera *a priori* possible (ex : aides à la promotion du tourisme, pour favoriser l'attractivité du territoire, soit notamment les aides au CDT)

**NB** : une instruction de Jean-Michel Baylet du 3 novembre dernier, complétant celle du Gouvernement du 22 décembre 2015, vient de rappeler que « *des dispositions qui attribuent au département une compétence générale en matière de tourisme, de culture ou de sport, ou celles qui lui reconnaissent une mission de solidarité territoriale, n'ont pas pour effet de déroger aux dispositions qui encadrent les aides aux entreprises* »

# Partie 1 – Des compétences régionales renforcées

- 1.3 En matière d'emploi

- Possibilité pour les régions qui en font la demande de se voir déléguer par l'Etat la coordination/le pilotage des acteurs du service public de l'emploi (hors Pôle emploi)

**NB** : une instruction de la DGEFP du 14 octobre 2016 semble toutefois être venue rétrécir le champ conditions d'application de cette délégation, au point que Régions de France demande son retrait au Gouvernement

- Transfert aux régions du dispositif NACRE (dispositif financier de l'Etat d'accompagnement à la création ou à la reprise d'entreprises par des personnes sans emploi)

# Partie 1 – Des compétences régionales renforcées

## • 1.4 En matière d'aménagement

- ✓ *Création d'un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) à valeur prescriptive*
- Définition : le SRADDET fixe les objectifs de moyen et long termes en matière d'implantation des infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, d'intermodalité des transports, de maîtrise de l'énergie, de lutte contre le réchauffement climatique, de protection de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets. Il identifie les axes routiers qui, par leurs caractéristiques, constituent des itinéraires d'intérêt régional (**NB** : axes routiers dont la région peut contribuer au financement)
- Règles de prescriptivité : les documents d'urbanisme (SCOT, PLU,...) doivent **tenir compte des objectifs du schéma** et être **compatibles avec ses règles générales**
- Procédure d'élaboration et d'adoption : élaboré par le CR dans le cadre d'une large concertation et débattu en CTAP, le schéma est adopté par délibération de l'assemblée régionale et approuvé par arrêté du préfet de région (en principe à l'été 2019 au plus tard)

# Partie 1 – Des compétences régionales renforcées

- 1.5 En matière de planification des déchets
  - Transfert aux régions de la compétence départementale de planification de la prévention et de la gestion des déchets non dangereux et issus du bâtiment. Au-delà, chaque région doit désormais élaborer un plan régional de prévention et de gestion pour l'ensemble des déchets (PRPGD)

**NB** : ce transfert de compétence est intervenu dès l'entrée en vigueur de la loi, soit le 09/08/2015 ; il s'accompagne des moyens financiers et humains correspondants déterminés dans le cadre des CLECRT (voir *infra*)

- Elaboration et adoption du PRPGD : élaboré par le CR dans le cadre d'une très large concertation (représentants des collectivités/EPCI compétents en matière de collecte et traitement des déchets, Etat, éco-organismes, CTAP, enquête publique), le plan doit être approuvé dans les 18 mois à compter de la promulgation de la loi

# Partie 1 – Des compétences régionales renforcées

- 1.6 En matière de transport

- Transfert des **transports interurbains** (transports réguliers et à la demande) au 01/01/2017 (compétence déléguable en vertu de l'art. 1111-8 du CGCT)

**NB** : la plupart des régions ont opté pour une délégation de compétence à « leurs » départements pour la période du 01/01/2017 au 01/09/2017.

- Transfert des **transports scolaires** au 01/09/2017 que les régions pourront déléguer à des autorités organisatrices de second rang (dont les départements + communes/EPCI, associations de parents d'élèves...). Impossibilité, cependant, pour les CD qui seraient délégataires de déléguer à leur tour la compétence. Subdélégation interdite.

**NB** : le transport des élèves handicapés continue toutefois de relever des CD au titre de leur compétence en matière de handicap

- Transfert, en cohérence, des gares routières départementales (01/01/17)

**NB** : Transfert également aux régions de la compétence départementale d'organisation des transports maritimes réguliers publics pour la desserte des îles (sauf lorsque l'île appartient au territoire d'une commune continentale) ainsi que des voies ferroviaires départementales pour les CD en disposant (art. 17). Possibilité, enfin, pour les régions (et le bloc local), de se voir transférer, à leur demande, la propriété des petites lignes ferroviaires de fret (art. 18)

# Partie 1 – Des compétences régionales renforcées

- 1.7 En matière de port (transfert des ports départementaux non obligatoire et ne bénéficiant pas automatiquement aux régions)
  - Caractéristiques du dispositif de transfert :
    - ❖ Faculté de transfert des ports départementaux jusqu'au 01/01/2017
    - ❖ Tout(e) CT/EPCI pouvait demander le transfert d'un port jusqu'au 31/03/2016, y compris sur une partie seulement du port
    - ❖ Parallèlement, le département pouvait également demander le maintien de sa compétence
    - ❖ Si une seule demande de transfert a été faite (pour un port déterminé), le pétitionnaire est bénéficiaire du transfert
    - ❖ Si plusieurs demandes ont été formulées, le préfet de région peut proposer, en priorité, la constitution d'un syndicat mixte. Si absence d'accord au terme de la concertation, le préfet désigne une collectivité attributaire
    - ❖ En l'absence de demande de transfert ou de maintien de la compétence du CD au 31/03/2016, la région est attributaire des ports (ou parties de port) restant à transférer

# Partie 1 – Des compétences régionales renforcées

- 1.8 En matière de formation des sportifs de haut niveau

- Transfert aux régions des CREPS depuis le 01/01/2016

-> transfert des missions de construction/rénovation, d'entretien général et technique, de maintenance des équipements, de restauration et d'hébergement, d'accueil, et des personnels TOS correspondants, soit 400 ETP pour l'ensemble des régions

## Partie 2 - Dispositions relatives à la compensation financière des transferts de compétences départementales et au transfert des agents

### • 2.1 Dispositions relatives au transfert des personnels

- ✓ Les personnels affectés à un service correspondant à une compétence transférée sont transférés de plein droit à la collectivité bénéficiaire (région)
- ✓ Conclusion de conventions entre le département et la région, après avis des comités techniques, régissant la date et les modalités de transfert des services départementaux dans les 6 mois suivant le transfert de la compétence en cause

**NB** : Dans la plupart des cas, le transfert effectif des agents départementaux en charge des compétences transférées en matière de transport interviendra le 01/01/2018, voire le 01/09/2017. Jusqu'à leur transfert, les agents continueront donc d'être rémunérés par les CD

- ✓ Dans l'attente des conventions et dès la date effective du transfert de la compétence concernée, le président du CR donne ses instructions aux chefs de service départementaux
- ✓ Conservation pour les agents transférés, s'ils y ont intérêt, du régime indemnitaire de leur collectivité d'origine ainsi, le cas échéant, que des avantages acquis en application de l'article 111 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 (« treizième mois »)
- ✓ Insertion d'une **clause de sauvegarde** : les emplois départementaux transférés à une région sont ceux pourvus au 31 décembre de l'année précédant l'année du transfert de compétence, sous réserve que leur nombre ne soit pas inférieur à celui constaté le 31 décembre 2014



## Partie 2 - Dispositions relatives à la compensation financière des transferts de compétences départementales et au transfert des agents

- 2.2 Dispositions relatives à la compensation des transferts de compétences
  - ✓ Modalités de compensation des charges transférées déterminées par une commission locale d'évaluation des charges et des ressources transférées (CLECRT) comprenant 4 représentants des CD et CR, présidée par le président de la CRC (qui a voix prépondérante en cas d'égalité)
  - ✓ Les périodes de référence et les modalités d'évaluation des dépenses engagées par le département et figurant dans les comptes administratifs avant le transfert de chaque compétence sont déterminées à la majorité des 2/3 des membres de la commission
  - ✓ En cas de désaccord des membres de la commission, compensation des charges de fonctionnement sur la moyenne des 3 dernières années précédant le transfert de compétence et sur la moyenne des 7 dernières pour les charges d'investissement

**NB** : les travaux des CLECRT sont en cours d'achèvement dans l'ensemble des régions, sachant que des réunions de « régularisation » des droits à compensation pourraient se tenir en 2017

## Partie 2 - Dispositions relatives à la compensation financière des transferts de compétences départementales et au transfert des agents

- 2.2 Dispositions relatives à la compensation des transferts de compétences
  - Vecteur de compensation différent suivant la nature des transferts :
    - ✓ Transports interurbains et scolaires : attribution aux régions de 25% de **CVAE** départementale. Mécanisme retenu : fixation du montant global en loi de finances et comparaison localement avec les évaluations effectuées par les CLECRT. Si le montant de CVAE perçu par la région s'avère supérieur à l'estimation de la CLECRT, la région reversera le trop perçu au département et inversement
    - ✓ Planification déchets, ports, voies ferroviaires : **dotation départementale** de compensation versée à la région

# Partie 3 – La CTAP outil de coordination des politiques publiques à l'échelle régionale

- 3.1 Rappel des domaines de compétences à chef de file (fixés par la loi MAPTAM)
  - ✓ *Pour les **régions*** : aménagement et développement durable du territoire, protection de la biodiversité, climat/qualité de l'air/énergie, complémentarité entre les modes de transport, soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche
  - ✓ *Pour les **départements*** : action sociale, développement social et contribution à la résorption de la précarité énergétique, autonomie des personnes, solidarité des territoires
  - ✓ *Pour les **communes/EPCI*** : mobilité durable, organisation des services publics de proximité, aménagement de l'espace, développement local

**NB** : statu quo sur le tourisme et l'aménagement numérique qui, à l'issue d'âpres débats parlementaires, sont restés des compétences partagées sans chef de file

# Partie 3 – La CTAP outil de coordination des politiques publiques à l'échelle régionale

- 3.2 Définition et composition de la conférence territoriale de l'action publique
  - ✓ **Définition** : instituée dans chaque région et **présidée de droit par le président du conseil régional**, la CTAP est une instance chargée de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités et EPCI. Lieu de débat, la CTAP rend des avis mais n'est pas un organe décisionnel
  - ✓ **Composition** :
    - le président du conseil régional (ou de l'autorité exécutive de la CT régie par l'article 73 de la Constitution)
    - les présidents des conseils départementaux
    - les Présidents des EPCI de plus de 30 000 habitants
    - un représentant des EPCI de moins de 30 000 habitants
    - un représentant des communes de plus de 30 000 habitants de chaque département
    - un représentant des communes comprenant entre 3500 et 30 000 habitants de chaque département
    - un représentant des communes de moins de 3500 habitants de chaque département
    - le cas échéant, un représentant des CT des territoires de montagne

Les modalités d'élection des membres des CTAP sont fixées par le décret n°2014-1076 du 22/09/2015

# Partie 3 – La CTAP outil de coordination des politiques publiques à l'échelle régionale

- 3.2 Fonctionnement de la CTAP

- Convoquée par le président du conseil régional qui fixe l'ordre du jour de ses réunions, la CTAP organise librement ses travaux, au travers de commissions thématiques, et leur publicité dans le cadre de son règlement intérieur. Chaque membre peut aussi proposer à l'ordre du jour des questions complémentaires relevant des compétences exercées par la personne publique qu'il représente
- Le préfet de région est informé de ses séances. Il y participe à sa demande et obligatoirement lorsque la conférence donne son avis sur une demande d'une CT tendant à obtenir (par délégation) l'exercice d'une compétence de l'Etat
- La conférence peut associer à ses travaux tout élu ou organisme non représenté

# Partie 3 – La CTAP outil de coordination des politiques publiques à l'échelle régionale

- 3.3 Les conventions territoriales d'exercice concerté des compétences
  - Ces conventions (CTEC) visent à coordonner et rationaliser les interventions publiques dans les domaines de compétences à « chef de filât » :
  - ❖ Départements et régions doivent élaborer ces conventions dans les domaines où ils sont chef de file (communes/EPCI peuvent aussi le faire mais c'est facultatif)
  - ❖ Ces conventions permettent au chef de file de fixer les objectifs de rationalisation et les modalités de l'action commune pour chacune des compétences concernées et comprennent en principe: la définition des collectivités compétentes dans le domaine, les délégations de compétences entre CT, les créations de services unifiés, les modalités de coordination, de simplification et de clarification des interventions financières, la durée de la convention qui ne peut excéder 6 ans
  - ❖ Ces conventions sont examinées par la CTAP dans des conditions fixées par son règlement intérieur. Le chef de file peut tenir compte ou non des observations formulées pendant ce débat

# Partie 3 – La CTAP outil de coordination des politiques publiques à l'échelle régionale

## ➤ 3.3 Les conventions territoriales d'exercice concerté des compétences (suite)

### ❖ Pour inciter à la rationalisation, la loi prévoit :

- qu'il ne peut y avoir de délégation de compétence entre CT
- que les projets relevant du domaine de compétence concerné ne peuvent faire l'objet de subventions croisées
- que ces projets doivent être financés *a minima* à hauteur de 30% par le maître d'ouvrage (contre 20% ordinairement)  
tant que le chef de file n'a pas élaboré sa CTEC, débattue en CTAP

### ❖ Procédure d'adoption : à l'issue de la discussion en CTAP, la CTEC est transmise au préfet de région et aux CT/EPCI concernés. Les organes délibérants de chaque CT intéressée disposent d'un délai de 3 mois pour approuver la convention. Deux cas de figure :

- si la collectivité la signe, les stipulations de la convention lui sont opposables (financements croisés OK et participation du maître d'ouvrage au financement du projet possiblement diminuée dans le respect de la règle des 20%)
- si la collectivité refuse, retour au droit commun (pas de subventions croisées et participation minimale du maître d'ouvrage pour le financement d'un projet fixée à 30%)

### ❖ Suivi de la convention : au moins une fois par an le chef de file adresse aux CT/EPCI un rapport détaillant les actions et interventions financières conduites dans le cadre de la convention

### ❖ Procédure de révision : les CTEC peuvent être révisées au terme d'une période de 3 ans ou en cas de changement des « *conditions législatives, réglementaires ou financières* »

**NB** : s'agissant des compétences partagées sans chef de file (ex : culture, sport...), chaque CT/EPCI attributaire de la compétence en cause peut formuler des propositions de rationalisation de son exercice qui sont débattues en CTAP

# Partie 3 – La CTAP outil de coordination des politiques publiques à l'échelle régionale

- 3.4 Premier bilan des travaux conduits dans les CTAP
  - ✓ D'ici la fin de l'année, tous les exécutifs régionaux ont réuni « leur » CTAP au moins une fois, voire 2 sinon 3 fois dans certains cas (obligation légale vis-à-vis du projet de SRDEII et de l'avenir des agences départementales de dév éco)
  - ✓ Le règlement intérieur de la CTAP a souvent été adopté par consensus (sans vote)
  - ✓ La création de commissions thématiques (obligatoire pour le champ de la culture) n'est pas réellement envisagée, à ce stade, dans un certain nombre de régions
  - ✓ Le caractère pléthorique de certaines CTAP (ex :112 élus en Région Auvergne-Rhône-Alpes) ne rend pas aisé leur fonctionnement
  - ✓ Certains exécutifs régionaux considèrent cette instance comme étant juste un lieu d'information (préférant continuer à privilégier des relations bilatérales avec les départements et les grands agglomérations), cependant que d'autres y voient un réel outil de coordination et d'articulation des politiques publiques



Merci de votre attention