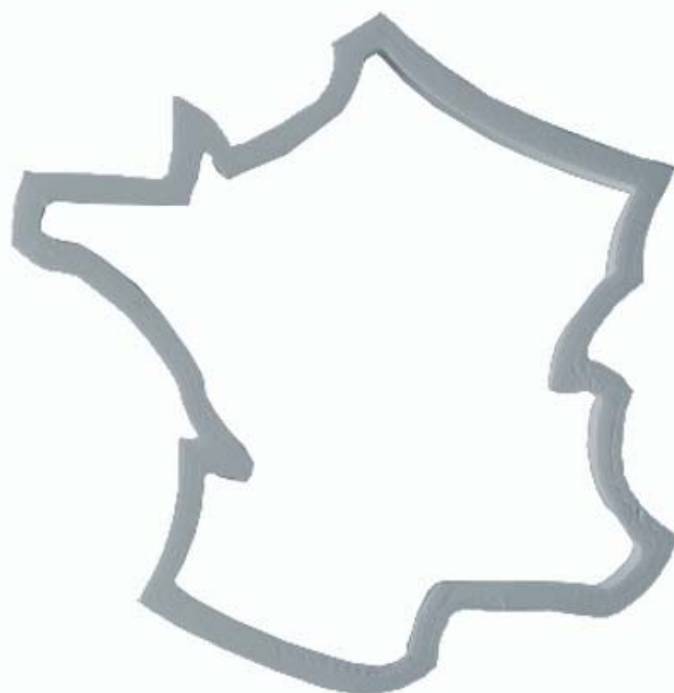


40 Questions / Réponses sur la LOI NOTRe

dans le secteur du transport public de voyageurs



Mise à jour : juillet 2016

AGIR
Le transport public indépendant

SOMMAIRE

Préambule	5
I. Cadre de la réforme de la loi NOTRe	6
Q n°1 : Quels sont les objectifs de la loi NOTRe du 7 août 2015 ?	6
Q n°2 : Quelles sont les principales dispositions de la loi NOTRe en matière de transport de voyageurs ?	6
Q n°3 : Quelles conséquences de la suppression de la clause de compétence générale pour la région et le département ?	7
Q n°4 : Quelles sont les compétences de transport conservées par le département dans le cadre de la loi NOTRe ?	7
Q n°5 : Quel est le devenir des syndicats mixtes dont le département est membre au titre de sa compétence de transport de voyageurs ?	8
Question n°6 : Dans quelle mesure les responsabilités régionales sont-elles renforcées en matière de transport de voyageurs ?	9
II. Transferts de compétences du département à la région	11
Q n°7 : Quelles sont les modalités du transfert des transports routiers non urbains ?	11
Q n°8 : Quelles sont les modalités du transfert des transports scolaires ?	11
Q n°9 : Hormis le transport routier interurbain, quelles sont les autres compétences liées au transport transférées à la région ?	12
Q n°10 : Quelles sont les modalités de transfert des ports départementaux ?	12
Q n°11 : Quelles sont les modalités de transfert des aérodromes ?	13
Q n°12 : Quelles sont les modalités de transfert des transports maritimes réguliers publics pour la desserte des îles françaises ?	13
Q n°13 : Quelles sont les modalités de transfert de la compétence « construction, aménagement et exploitation des gares publiques routières de voyageurs » ?	13
Q n°14 : Quelles sont les modalités de transfert de la compétence « propriété, aménagement, entretien et gestion des infrastructures de transport non urbain de personnes et de marchandises ferrés ou guidés d'intérêt local » ?	14
III. Transfert de la compétence transport routier de voyageurs vers les autorités organisatrices de la mobilité (AOM)	16

Q n°15 : Que recouvre la notion de « ressort territorial » remplaçant celle de « périmètre de transport urbain » (PTU) ?	16
Q n°16 : Quelles sont les conséquences de la création ou de l'extension du ressort territorial d'une autorité organisatrice de la mobilité (AOM) en transport non urbain ?	16
Q n°17 : Quelles sont les conséquences de la création ou de l'extension du ressort territorial en matière de transport scolaire ?	17
Q n°18 : En cas de création ou d'extension de ressort territorial en 2017, qui, du département ou de la région, devra compenser l'AOM ?	17
Q n° 19 : Une autorité organisatrice de transports interurbains (AOTI) peut-elle desservir le ressort territorial d'une AOM et sous quelles conditions ?	18
IV. Modalités financières du transfert de compétences département – région.....	19
Q n°20 : Quel est le montant de base de la compensation financière ?	19
Q n°21 : Comment est constituée la commission locale des charges et des ressources transférées (ci-après « CLECRT ») ?	19
Q n°22 : Quel est le rôle de la CLECRT dans le processus d'évaluation des charges transférées aux régions ?	19
Q n°23 : Quelles sont les modalités de fixation de la compensation financière d'un transfert département-région ?	20
Q n°24 : Quelles sont les modalités de compensation financière des charges transférées prévues par la loi de finances pour 2016 ?	20
Q n°25 : Est-il possible de diminuer le montant des charges transférées lors du calcul de la compensation financière département-région ?	22
Q n° 26 : Quel est le sort des emprunts contractés par le département ? Seront-ils obligatoirement transférés à la région ou s'agit-il seulement d'une possibilité ?	22
Synthèse des caractéristiques de la compensation financière	23
V. Les délégations de compétences « transport routier de voyageurs »	24
1) Les délégations de la compétence « transport routier de voyageurs » : cas des services réguliers et du TAD	
Q n°27 : A partir du 1 ^{er} janvier 2017, à qui la région peut-elle déléguer les services réguliers et/ou le TAD ?	24
Q n°28 : A qui l'AOM peut-elle déléguer les services réguliers et/ou le TAD ?	24
2) Les délégations de la compétence « transports scolaires »	25
Q n° 29 : A compter du 1 ^{er} septembre 2017, à qui la région peut-elle déléguer les transports scolaires ?	25

Q n° 30 : A compter du 1 ^{er} septembre 2017, à qui l'AOM peut-elle déléguer les transports scolaires ?.....	25
3) La subdélégation de compétence	25
Q n°31 : Est-il possible pour une autorité organisatrice de second rang (AO2) de subdéléguer la compétence transport routier de voyageurs qui lui a été confiée par l'autorité organisatrice de premier rang (AO1) ?.....	25
VI. Le sort des opérateurs internes, des contrats et des biens	27
Q n°32 : Dans le cadre du transfert de la compétence transport du département à la région, quelles sont les règles applicables aux opérateurs internes exploitants de transport (régies, sociétés publiques locales (SPL)) et les sociétés d'économie mixte (SEM) créés par les départements ou dont ils sont actionnaires ?.....	27
Q n°33 : Quel est le sort des contrats en cours conclus par le département pour l'exécution du service public de transport de voyageurs ?.....	27
Q n°34 : Quel est le sort des biens affectés aux compétences transférées ?	27
VII. Le sort des agents	28
Q n°35 : Quelles sont les conditions de transfert des agents du département à la région ?	28
Q n°36 : Les agents affectés aux missions transférées peuvent-ils refuser leur transfert ?	28
Q n°37 : Que deviennent les agents qui ne sont pas affectés à 100% sur une compétence transférée à la région ?.....	28
Q n°38 : Quelle est la date de transfert du personnel départemental lorsqu'il gère les transports scolaires et les services réguliers (1er janvier 2017 ou 1er septembre 2017) ?.....	29
Q n°39 : Quelles sont les conditions de rémunération des agents départementaux transférés ?.....	29
Q n°40 : La délégation de la compétence « transport » d'une région à un département impacte-t-elle le transfert du personnel ?.....	30

Préambule

La loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République¹ (appelée ci-après la « **loi NOTRe** ») modifie profondément l'organisation des transports collectifs en France, notamment en prévoyant, dans des délais très courts, des transferts de compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales.

Dès le 1^{er} janvier 2017, les élus et les techniciens en charge des transports publics devront identifier les impacts de la loi NOTRe sur la gouvernance et l'organisation des transports publics de voyageurs et se familiariser avec la nouvelle donne.

A ce titre, l'association AGIR propose à tous les acteurs des transports publics, un guide dont l'objectif est d'apporter des réponses pratiques aux questions les plus courantes posées sur la loi NOTRe dans le domaine du transport public de voyageurs.

Concomitamment, AGIR continue d'assister ses adhérents sur la mise en œuvre de la loi NOTRe, en fonction des spécificités de chaque territoire.

AGIR
8, Villa de Lourcine 75014 Paris
Tél. : 01 53 68 04 24
www.agir-transport.org
info@agir-transport.org

Contact adhésion : Arnaud RABIER, Secrétaire général d'AGIR

¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, JORF n°0182 du 8 août 2015 page 13705.

I. Cadre de la réforme de la loi NOTRe

Q n°1 : Quels sont les objectifs de la loi NOTRe du 7 août 2015 ?

Promulguée le 7 août 2015 et publiée le lendemain au Journal officiel de la République française², la loi NOTRe constitue le troisième volet de la réforme des territoires.

Pour rappel, le premier volet résulte de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles³ (ci-après « loi MAPAM ») et le deuxième volet de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral⁴.

Par l'adoption de la loi NOTRe, la réforme des territoires (acte III de la décentralisation) poursuit l'objectif de simplifier et clarifier le rôle des collectivités territoriales.

La loi prévoit une date de mise en œuvre différente selon les transferts de compétences envisagés. Les dates de transfert sont donc différentes selon les compétences en jeu.

Q n°2 : Quelles sont les principales dispositions de la loi NOTRe en matière de transport de voyageurs ?

La loi NOTRe prévoit le transfert de certaines compétences du département vers la région, en matière de :

- transports routiers non urbains réguliers et à la demande ;
- transports scolaires ;
- transports maritimes réguliers publics de personnes et de biens pour la desserte des îles françaises ;
- construction, aménagement et exploitation de gares publiques routières de voyageurs relevant du département ;
- propriété, aménagement, entretien et gestion des infrastructures de transports non urbains de personnes et de marchandises ferrés ou guidés d'intérêt local ;
- propriété, aménagement, entretien et gestion des ports maritimes ou fluviaux relevant du département.

Ces transferts de compétences, expressément prévus par la loi NOTRe, seront successivement examinés dans la deuxième partie du présent guide.

² JORF n°0182 du 8 août 2015, p. 13706.

³ JORF n°0023 du 28 janvier 2014 page 1562

⁴ JORF n°0014 du 17 janvier 2015 page 777.

Q n°3 : Quelles conséquences de la suppression de la clause de compétence générale pour la région et le département ?

Sur le fondement juridique de la clause de compétence générale, les régions et les départements disposaient d'un pouvoir d'initiative, à condition que leurs interventions correspondent à l'intérêt de leur territoire.

La loi NOTRe⁵ a supprimé cette clause pour les régions et les départements. Désormais, depuis l'entrée en vigueur de la loi le 8 août 2015, seules les communes détiennent une clause de compétence générale.

La région et le département ne peuvent donc plus exercer que les compétences qui leur sont expressément attribuées par la loi.

Une instruction du Gouvernement du 22 décembre 2015⁶ apporte des précisions quant aux effets de la suppression de la clause de compétence générale :

« Afin de clarifier les compétences de chaque échelon de collectivités territoriales, des compétences d'attribution se substituent à la clause de compétence générale. Pour savoir si la région ou le département peut intervenir, il convient de rechercher si un texte lui a attribué la compétence ».

Q n°4 : Quelles sont les compétences de transport conservées par le département dans le cadre de la loi NOTRe ?

4.1. Les transports d'élèves et d'étudiants handicapés

Le transport spécial des élèves et étudiants handicapés demeure la compétence des départements.

Le maintien de cette compétence dans le giron du département est rappelé par l'instruction du 22 décembre 2015 précitée. La rubrique « Transports publics » figurant dans le tableau de l'annexe n° 1 indique que la mission d'organisation du transport spécial à l'attention des élèves handicapés est une compétence d'attribution des départements.

Il est également indiqué, dans la rubrique « Action sociale et santé », que le département est compétent pour la prise en charge des frais de transport individuel des élèves et étudiants handicapés vers les établissements scolaires et universitaires.

L'article R. 213-13 du code de l'éducation institue le principe de la prise en charge, par le département, des frais de déplacements des élèves handicapés qui fréquentent un établissement scolaire :

« Les frais de déplacement exposés par les élèves handicapés qui fréquentent un établissement d'enseignement général, agricole ou professionnel, public ou privé placé sous contrat, en application des articles L. 442-5 et L. 442-12 du présent code, ou reconnu aux termes du livre VIII du code rural et de la pêche maritime, et qui ne peuvent utiliser les moyens de transport en commun en raison de la gravité de leur handicap, médicalement établie, sont pris en charge par le département du domicile des intéressés ».

Le même dispositif est également prévu pour les étudiants handicapés par l'article R.213-16 du code de l'éducation.

⁵ Les articles 1^{er} et 94 de la loi NOTRe modifient les articles L.4221-1 et L.3211-1 du code général des collectivités territoriales (ci-après, « CGCT »).

⁶ Instruction du Gouvernement relative aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales : http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2015/12/cir_40360.pdf.

La prise en charge des frais de transport spécial des élèves et étudiants handicapés n'interdit pas au département d'organiser lui-même le transport de ces élèves et étudiants vers les établissements scolaires et universitaires.

Partant, et en dépit du transfert de la compétence transport scolaire à la région, le département demeure compétent, d'une part, pour prendre en charge les frais de déplacement des élèves handicapés et, d'autre part, pour organiser, en qualité d'autorité organisatrice des transports, un service de transport à la demande des élèves handicapés conformément à l'article L. 1221-1 du code des transports⁷.

4.2. La voirie départementale

La gestion de la voirie située sur le territoire départemental demeure finalement une compétence départementale.

Sur demande de la région qui sera devenue l'autorité organisatrice des transports interurbains à compter du 1^{er} janvier 2017, le département sera ainsi amené à traiter les demandes d'autorisation ou de permission de voirie pour les points d'arrêt ainsi que celle de demande de halte ou de stationnement des véhicules de transport routier régional.

4.3. Le financement de certaines opérations au titre de la solidarité territoriale

L'article 94 de la loi NOTRe permet aux départements, outre les opérations inscrites aux contrats de plan Etat-Région (CPER), de contribuer, même en dehors de leur champ de compétences, au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, à leur demande. Cette disposition a été codifiée au I de l'article L.1111-10 du CGCT⁸.

En s'appuyant sur sa compétence de solidarité territoriale, on peut envisager que le département puisse financer certaines opérations en relation avec les transports publics de voyageurs (aménagement de pôle d'échanges multimodal, réalisation de voies réservées aux transports collectifs, construction de parking de délestage etc.).

Q n°5 : Quel est le devenir des syndicats mixtes dont le département est membre au titre de sa compétence de transport de voyageurs ?

A ce jour, certains départements sont membres de syndicats mixtes de transport de voyageurs.

L'alinéa 2 du futur article L. 3111-1 du code des transports (en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2017) prévoit que :

⁷ L'article L.1221-1 du code des transports mentionne que : « L'institution et l'organisation des services de transport public réguliers et à la demande sont confiées, dans les limites de leurs compétences, à l'Etat, aux collectivités territoriales et à leurs groupements en tant qu'autorités organisatrices, conformément au titre Ier du livre Ier, aux titres II, III et IV du présent livre, au chapitre II du titre III du livre VI et sans préjudice des dispositions des deuxième et troisième parties ».

⁸ L'article L1111-1 du CGCT dispose : « Le département peut contribuer au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, à leur demande. Il peut, pour des raisons de solidarité territoriale et lorsque l'initiative privée est défailante ou absente, contribuer au financement des opérations d'investissement en faveur des entreprises de services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ainsi qu'en faveur de l'entretien et de l'aménagement de l'espace rural réalisés par les associations syndicales autorisées.

(...)

IV. - Par dérogation aux dispositions du présent article, les collectivités territoriales peuvent financer toute opération figurant dans les contrats de projet Etat-région et toute opération dont la maîtrise d'ouvrage relève de l'Etat ou de ses établissements publics.

V. - Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article ».

« Toutefois, lorsque, à la date de publication de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, il existe déjà, sur un territoire infrarégional, un syndicat mixte de transports ayant la qualité d'autorité organisatrice en matière de transports urbains et de transports non urbains, ce syndicat conserve cette qualité ».

Ainsi, l'article L. 3111-1 alinéa 2 qui constitue une exception au transfert de compétence prévoit des conditions au maintien de la qualité d'autorité organisatrice d'un syndicat mixte de transports, à savoir :

- l'existence à la date de la publication de la loi NOTRe d'un syndicat mixte de transports ;
- une délimitation infrarégionale du périmètre syndical ;
- l'existence pour le syndicat d'une qualité d'autorité organisatrice de transports urbains et non urbains.

Si ces conditions sont réunies, les syndicats mixtes entrant dans son champ d'application seront maintenus et conserveront leur qualité d'autorité organisatrice urbaine et non urbaine.

Précisons toutefois que, selon notre analyse, cela ne signifie pas qu'il y a substitution automatique de la région au département, celle-ci n'étant pas expressément prévue par la loi NOTRe.

Pour les autres types de syndicats mixtes ne remplissant pas les conditions de l'article L.3111-1 alinéa 2 et en l'absence de disposition prévoyant expressément la substitution de la région au département, le département ne saurait être tenu de se retirer du syndicat. Il conviendra toutefois de vérifier ce que prévoient les statuts du syndicat mixte en question⁹.

Le département ayant perdu par l'effet de la loi la compétence qui avait justifié son adhésion à un syndicat mixte ouvert pourra par ailleurs, s'il le souhaite, être autorisé, par le représentant de l'Etat, à se retirer du syndicat mixte sur le fondement de l'article L.5721-6-3 alinéa 3 du CGCT.

Notons que si le département a confié à un syndicat mixte l'organisation des services de transport spécial des élèves et étudiants handicapés, celui-ci pourra, en cette qualité, demeurer membre du syndicat.

Quant à la région, en l'absence de substitution automatique, celle-ci pourra adhérer au syndicat mixte après modification des statuts, au titre de ses nouvelles compétences en matière de transports non urbains.

Question n°6 : Dans quelle mesure les responsabilités régionales sont-elles renforcées en matière de transport de voyageurs ?

6.1. Des régions agrandies

Depuis le 1^{er} janvier 2016, 13 régions métropolitaines se sont substituées aux 22 régions par l'addition de régions actuelles sans modification des départements qui les composent¹⁰.

Parmi ces 13 régions¹¹, 7 d'entre elles sont nouvelles et issues de fusions de plusieurs régions¹² :

- Auvergne-Rhône-Alpes
- Bourgogne-Franche-Comté
- Grand Est (ex. régions Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine)
- Hauts-de-France (ex. régions Nord-Pas-de-Calais et Picardie)

⁹ Les statuts pourraient par exemple prévoir une sortie du syndicat mixte en cas de perte de la qualité d'autorité organisatrice de transport d'un de ses membres.

¹⁰ Article 1^{er} de la loi n°2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions.

¹¹ La carte à 13 régions, avait été adoptée, le 23 juillet 2015, par l'Assemblée en première lecture. Après plusieurs modifications, les députés ont adopté définitivement la carte à 13 régions lors du vote solennel du 25 novembre 2015.

¹² A noter également que depuis le 1^{er} janvier 2016, deux nouvelles collectivités uniques ont vu le jour en outre-mer à l'occasion des élections régionales de décembre 2015, à savoir la Guyane et la Martinique.

- Normandie (ex. régions Haute-Normandie et Basse-Normandie)
- Nouvelle Aquitaine (ex. régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes)
- Occitanie (ex. régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées)

Les 6 autres régions qui conservent à l'identique leur périmètre territorial, nom et chef-lieu sont les suivantes :

- Bretagne (Rennes)
- Centre Val-de-Loire (Orléans)
- Corse (Ajaccio)
- Ile-de-France (Paris)
- Pays de la Loire (Nantes)
- Provence-Alpes-Côte d'Azur (Marseille)

6.2. Des régions aux responsabilités renforcées

La loi NOTRe¹³ prévoit un transfert aux régions l'organisation des transports interurbains, excepté les transports des élèves et étudiants handicapés.

Pour exécuter ces nouvelles compétences d'attribution, les transferts seront, dans certains cas, accompagnés d'un transfert des infrastructures (les ports, les aérodromes etc.) ou de leur mise à disposition (les gares publiques routières).

Ces transferts de compétences et d'infrastructures de transport sont présentés dans la 2^{ème} partie du présent guide.

6.3. Des documents régionaux désormais prescriptifs et contraignants

Les responsabilités de la région sont également renforcées par l'élaboration du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (ci-après, le « SRADDET ») qui remplace le schéma régional d'aménagement et développement du territoire (SRADT)¹⁴.

Le SRADDET a vocation à régir un socle de thématiques – qui étaient jusqu'à présent reprises dans le schéma régional d'intermodalité (« SRI ») et le schéma régional des infrastructures et des transports (« SRIT ») – et à se substituer à ces mêmes schémas. Le SRADDET succède donc aux schémas sectoriels et en reprend, en son sein, les éléments essentiels.

Au-delà de son caractère englobant, le SRADDET revêt un caractère prescriptif et contraignant.

Les différents éléments du SRADDET entretiennent, selon chacun d'entre eux, un rapport de compatibilité ou un rapport de prise en compte avec les documents d'urbanisme¹⁵.

¹³ Articles 15, 21 et 22 du Titre 1^{er} de la loi NOTRe.

¹⁴ Ce schéma était élaboré en application de l'article 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 afin de fixer « *les orientations fondamentales, à moyen terme, du développement durable du territoire régional* ». Le SRADT était dépourvu de toute portée juridique et ne disposait pas de caractère contraignant, ni sur les divers documents sectoriels portant sur l'aménagement du territoire, ni sur les documents d'urbanisme. Ce défaut de caractère contraignant a d'ailleurs justifié sa refonte dans le cadre de la loi NOTRe. L'étude d'impact au projet de loi NOTRe précisait en effet ce qui suit :

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

Il n'a, en effet, aucune valeur prescriptive lui permettant d'avoir une incidence sur le contenu des divers documents sectoriels s'inscrivant dans le champ de l'aménagement du territoire. (...)

Cette absence de caractère prescriptif, notamment justifiée par la nature générale, constitue l'une des insuffisances majeures du dispositif ».

¹⁵ Article L. 4251-4 du CGCT

II. Transferts de compétences du département à la région

Q n°7 : Quelles sont les modalités du transfert des transports routiers non urbains ?

La loi NOTRe prévoit, à compter du 1^{er} janvier 2017, le transfert de la compétence du département à la région, en matière de transports routiers non urbains.

L'objectif est de clarifier la répartition des compétences exercées en matière de transports routiers non urbains, d'optimiser leur gestion en réalisant des économies d'échelle et de mieux coordonner les politiques de transports sur le terrain des nouvelles régions.

Le transfert de compétence en matière de transports routiers non urbains n'est pas total. En effet, le transport spécial des élèves et étudiants handicapés qui en constitue une composante, demeure une compétence départementale (cf. question n°4).

En application de ce transfert de compétence, la région succèdera au département dans l'ensemble de ses droits et obligations à l'égard des tiers¹⁶. A titre d'exemple, à compter du 1^{er} janvier 2017, il reviendra à la région, devenue compétente en transports non urbains, de conclure avec les autorités organisatrices de la mobilité les conventions déterminant les conditions de financement pour les services de transports publics désormais intégralement effectués sur son ressort territorial¹⁷.

Q n°8 : Quelles sont les modalités du transfert des transports scolaires ?

Les transports scolaires constituent des « *services réguliers publics routiers créés pour assurer à titre principal à l'intention des élèves la desserte des établissements d'enseignement* »¹⁸.

Actuellement, et ce jusqu'au 1^{er} septembre 2017 (date d'entrée en vigueur des dispositions de la loi NOTRe relatives au transport scolaire) :

- le département est compétent en matière de services de transport scolaires situés à l'extérieur des ressorts territoriaux des autorités organisatrices de la mobilité ;
- les autorités organisatrices de la mobilité sont compétentes à l'intérieur de leurs ressorts territoriaux¹⁹.

A compter du 1^{er} septembre 2017, la région deviendra compétente en lieu et place du département en transport scolaire ; les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) conserveront leur compétence en transport scolaire à l'intérieur de leurs ressorts territoriaux²⁰.

Parallèlement, la loi NOTRe prévoit que les dépenses liées à l'organisation des transports scolaires constituent une dépense obligatoire pour les régions²¹ et supprime cette dépense pour les départements, à compter du 1^{er} septembre 2017²².

En application de ce transfert de compétence, la région succèdera au département dans l'ensemble de ses droits et obligations à l'égard des tiers²³. A titre d'exemple, à partir du 1^{er} septembre 2017, il reviendra à la région de conclure avec les autorités organisatrices de la mobilité, les conventions de financement des services de transports scolaires, en cas de création d'un périmètre de transports urbains ou de modification d'un périmètre²⁴.

¹⁶ Art. 15 VI de la loi NOTRe.

¹⁷ Article L.3111-5 du code des transports

¹⁸ Article R. 213-3 du code de l'éducation

¹⁹ Article L.3111-7 du code des transports actuellement en vigueur

²⁰ Précisons, pour information, que l'absence de remplacement du terme « *périmètres de transport urbain* » de l'autorité organisatrice de la mobilité par celui de « *ressort territorial* » dans l'ensemble des articles de loi actuelle relatifs au transport scolaire semble constituer un oubli du législateur.

²¹ Art. 15 III 3° de la loi NOTRe modifiant l'article L. 4321-1 du CGCT.

²² Art. L. 3321-1 9° du CGCT supprimé par l'art. 15 III 1° de la loi NOTRe.

²³ Art. 15 VI de la Loi NOTRe

²⁴ Article L. 3111-8 du code des transports

Q n°9 : Hormis le transport routier interurbain, quelles sont les autres compétences liées au transport transférées à la région ?

Le tableau suivant présente un résumé, d'une part, des compétences transférées du département à la région et, d'autre part, les compétences attribuées au département par la loi NOTRe.

Compétences Transports	Départements	Régions
Ports, voie d'eau et liaisons maritimes	A compter du 1 ^{er} janvier 2017 : création, aménagement et exploitation des ports maritimes départementaux de commerce et de pêche non transférés (L5314-3 du Code des transports et article 22 de la loi du 7 août 2015).	A compter du 1 ^{er} janvier 2017 : création, aménagement et exploitation des ports maritimes de commerce et de pêche transférés par le département à la région dans le cadre de l'article 22 de la loi du 7 août 2015.
Aérodromes	Propriété, aménagement, entretien et exploitation des aérodromes civiles d'intérêt régional ou local appartenant à l'Etat et transférés en application de l'article 28 de la loi du 13/08/2004 et de l'article 21 de la loi du 7 août 2015 par les collectivités territoriales qui le demandent. Possibilité d'expérimentation.	Propriété, aménagement, entretien et exploitation des aérodromes civiles d'intérêt régional ou local appartenant à l'Etat et transférés en application de l'article 28 de la loi du 13/08/2004 et de l'article 21 de la loi du 7 août 2015 par les collectivités territoriales qui le demandent. Possibilité d'expérimentation.
Transports publics		Organisation des transports ferroviaires régionaux [lignes inscrites au plan régional : conventions avec la SNCF] Transport ferré ou guidé non urbain d'intérêt local Transfert sur demande par l'Etat ou ses établissements publics des lignes capillaires fret à une région qui en fait la demande
	Construction, aménagement et exploitation des gares publiques routières de voyageurs relevant du département jusqu'au 31 décembre 2016.	Construction, aménagement et exploitation des gares publiques routières de voyageurs relevant du département à partir du 1 ^{er} janvier 2017 (art. 15 de la loi NOTRe).

Les modalités de transfert de chacune de ces compétences sont détaillées aux questions suivantes.

Q n°10 : Quelles sont les modalités de transfert des ports départementaux ?

L'article 22 de la loi NOTRe prévoit que la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion des ports relevant du département peuvent être transférés, au plus tard au 1^{er} janvier 2017, aux autres collectivités territoriales ou à leurs groupements dans le ressort géographique desquels sont situées ces infrastructures.

S'agissant de la compétence en matière de ports relevant du département, la loi précise que c'est la propriété de ces infrastructures qui doit être transférée à la collectivité bénéficiaire de la compétence afférente auxdites infrastructures.

Les collectivités publiques intéressées avaient jusqu'au 31 mars 2016 pour demander le transfert des compétences.

Dans le cas où plusieurs demandes sont présentées pour le même port, le représentant de l'Etat dans la région doit :

- proposer, par priorité, la constitution d'un syndicat mixte aux collectivités et groupements intéressés ;
- en cas d'absence d'accord sur la constitution du syndicat après concertation, désigner une collectivité ou un groupement comme attributaire de la compétence.

L'article 22 de la loi NOTRe prévoit que la collectivité territoriale ou le groupement bénéficiaire du transfert de compétences succède au département dans l'ensemble de ses droits et obligations à l'égard des tiers.

Enfin, il convient de relever que les 28 départements concernés²⁵ peuvent choisir de conserver leur compétence pour les ports dont ils sont propriétaires.

Q n°11 : Quelles sont les modalités de transfert des aérodromes ?

L'article 21, I de la loi NOTRe modifie l'article L.6311-1 du code des transports et prévoit que certains aérodromes appartenant à l'Etat peuvent être transférés à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales qui en fait la demande²⁶.

Ce transfert de compétence est facultatif, puisqu'il ne peut être mis en œuvre que si les collectivités publiques intéressées en font la demande à l'Etat.

Q n°12 : Quelles sont les modalités de transfert des transports maritimes réguliers publics pour la desserte des îles françaises ?

A compter du 1^{er} janvier 2017, la région sera compétente pour organiser les transports maritimes réguliers publics de personnes et de biens pour la desserte des îles françaises, sauf dans les cas où une île dépend du territoire d'une commune continentale. Elle pourra conclure une convention à durée déterminée avec des entreprises publiques ou privées pour assurer l'exercice de cette compétence²⁷.

Le département sera donc remplacé par la région, et les communes continentales conserveront leur compétence en matière de desserte des îles lorsque l'île desservie fait partie de leur territoire.

La région bénéficiaire du transfert de compétences succèdera au département dans l'ensemble de ses droits et obligations à l'égard des tiers.

Q n°13 : Quelles sont les modalités de transfert de la compétence « construction, aménagement et exploitation des gares publiques routières de voyageurs » ?

A compter du 1^{er} janvier 2017, la région sera compétente pour la construction, l'aménagement et l'exploitation de gares publiques routières de voyageurs.

²⁵ Note d'information sur la loi de finances initiale pour 2016 et loi de finances rectificative pour 2015 – principales dispositions concernant les collectivités locales, Direction générale des collectivités locales (DGCL), page 30.

²⁶ Il ne s'agit pas d'un transfert de compétence entre le département et la région mais entre l'Etat et les collectivités territoriales (ou leurs groupements).

²⁷ Nouvel article L. 5431-1 du code des transports en vigueur

La région Ile-de-France est exclue de ce transfert de compétence, ainsi que la région Rhône-Alpes, mais seulement sur le territoire de la métropole de Lyon.

La compétence relative aux gares publiques routières concerne donc la construction, l'aménagement et l'exploitation de ces dernières.

En outre, le législateur ne s'est pas borné à transférer la compétence en question, il a également souhaité transférer aux régions l'infrastructure que constituent ces gares.

Les modalités (notamment financières) de transfert de la gare doivent par priorité s'effectuer de manière conventionnelle et sont laissées à la libre appréciation du département et de la région.

Dans le cas où les parties ne parviennent pas à trouver un accord dans les six mois suivant ce transfert de compétence, c'est-à-dire avant le 30 juin 2017, le diagnostic et les modalités du transfert seront fixées par arrêté préfectoral.

Notons que le législateur n'a pas indiqué si ce transfert devait se traduire, d'un point de vue juridique, par une mise à disposition ou par un transfert de propriété²⁸. Pourtant, la loi NOTRe a bien prévu de manière explicite le transfert de propriété²⁹, s'agissant d'autres transferts de compétence étant également assorti d'un transfert d'infrastructure.

Sous réserve de l'interprétation des dispositions de l'article 15 V de la loi NOTRe par une juridiction, les départements doivent semble-t-il nécessairement transférer les gares publiques routières dont ils sont propriétaires ; en revanche, ils pourraient être libres de les mettre à disposition avec instauration d'une redevance d'occupation domaniale ou de les céder.

Il convient de noter qu'un décalage dans le temps pourrait s'opérer, en matière de compétence afférente aux gares publiques routières, entre le transfert de la compétence au 1^{er} janvier 2017 et le transfert de l'infrastructure.

Enfin, à l'instar des autres transferts de compétence évoqués ci-dessus, la région bénéficiaire du transfert de compétences succèdera au département dans l'ensemble de ses droits et obligations à l'égard des tiers.

Q n°14 : Quelles sont les modalités de transfert de la compétence « propriété, aménagement, entretien et gestion des infrastructures de transport non urbain de personnes et de marchandises ferrés ou guidés d'intérêt local » ?

En application de l'article L.2112-1-1 du code des transports applicable à compter du 1^{er} février 2017³⁰, la région devient compétente non seulement pour créer ou exploiter des lignes de transport ferré ou guidé d'intérêt local et régional relevant actuellement, et jusqu'à l'entrée en vigueur effective des dispositions de la loi NOTRe concernant ce transfert, des départements.

Ce transfert ne s'applique ni à la région d'Ile-de-France, ni à la collectivité territoriale de Corse.

²⁸ Voir, sur les distinctions entre ces deux notions, les études de N. BETTIO (*La circulation des biens entre personnes publiques locales*, Dalloz encyclopédie des collectivités locales, Chap. 3, décembre 2013) et de C. CHAMARD-HEIM (*Transfert domaniaux – changement d'affectation*, JCL Propriétés publiques, Fasc. 52, 31 janvier 2013).

²⁹ C'est le cas pour le transfert du transport non urbain de personnes et de marchandises ferrés ou guidés d'intérêt local (article 17 de la loi NOTRe) ou pour le transfert de la compétence en matière de ports départementaux (article 22 de la loi NOTRe).

³⁰ L'article L.2112-1-1 du code des transports applicable à compter du 1^{er} février 2017 mentionne que « Sans préjudice des dispositions du chapitre Ier du présent titre, les régions sont compétentes pour créer ou exploiter des infrastructures de transport ferré ou guidé d'intérêt local et régional.

Pour l'application du présent article, l'intérêt régional se comprend étendu aux départements limitrophes, sous réserve de l'accord des conseils régionaux concernés.

Le présent article n'est applicable ni à la région d'Ile-de-France, ni à la collectivité territoriale de Corse. »

Synthèse des compétences transférées du département à la région

Le tableau ci-après énumère les compétences en matière de transport public de voyageurs qui seront transférées ou susceptibles de l'être ainsi que les dates de ces transferts prévus par la loi NOTRe.

Compétence de Département transférée à la Région	Précision	Date du transfert de compétence
Organisation des services routiers interurbains	A l'exclusion des services de transport spécial des élèves handicapés vers les établissements scolaires	1 ^{er} janvier 2017
Organisation des transports scolaires	Expressément consacré comme une dépense obligatoire pour les régions	1 ^{er} septembre 2017
Organisation des transports maritimes réguliers publics de personnes et de biens pour la desserte des îles françaises	A l'exclusion des cas où l'île desservie dépend du territoire d'une commune continentale	1 ^{er} janvier 2017
Construction, aménagement et exploitation de gares publiques routières de voyageurs relevant du département		1 ^{er} janvier 2017
Propriété, aménagement, entretien et gestion des infrastructures de transport non urbain de personnes et de marchandises ferrés ou guidés d'intérêt local	A l'exclusion des infrastructures de transport non urbain de personnes, ferrés ou guidés d'intérêt local, transférés par le département du Rhône à la métropole de Lyon	<i>Infrastructures utilisées à des fins de transport</i>
		<i>Au plus tard janvier 2017</i> <i>Infrastructures n'étant pas utilisées à des fins de transport</i> Date précisée par ordonnance qui sera prise avant janvier 2017
Propriété, aménagement, entretien et gestion des ports maritimes ou fluviaux relevant du département	Transfert facultatif : Les régions, comme les communes et les groupements de communes, peuvent demander le transfert avant le 31 mars 2016. Transfert obligatoire aux régions : Seulement si, au 31 mars 2016, le port n'est pas transféré à une autre collectivité ou que le département ne demande pas le maintien de sa compétence	Au plus tard au 1 ^{er} janvier 2017 Date précise définie par une convention conclue entre le département et la collectivité concernée ou, à défaut de conclusion de cette convention au plus tard le 30 novembre 2016, par un arrêté du représentant de l'Etat dans la région.

III. Transfert de la compétence transport routier de voyageurs vers les autorités organisatrices de la mobilité (AOM)

Q n°15 : Que recouvre la notion de « ressort territorial » remplaçant celle de « périmètre de transport urbain » (PTU) ?

Dans sa version modifiée par l'article 18 de la loi NOTRe, l'article L. 1231-1 du code des transports prévoit que :

« Dans leur ressort territorial, les communes, leurs groupements, la métropole de Lyon et les syndicats mixtes de transport sont les autorités compétentes pour organiser la mobilité.

Ces autorités sont des autorités organisatrices de transport au sens de l'article L. 1221-1. A ce titre, dans les conditions générales énoncées au présent chapitre, elles organisent des services réguliers de transport public de personnes et peuvent organiser des services de transport à la demande. (...) ».

La notion de « périmètre de transport urbain » (ci-après « PTU ») est supprimée et remplacée par celle de « ressort territorial ».

Les différences essentielles entre les notions de PTU et de ressort territorial sont les suivantes :

En premier lieu, l'existence d'un PTU conditionnait l'exercice par une commune d'une compétence en transport urbain. Désormais, l'autorité organisatrice de la mobilité peut organiser à la fois des services de transports urbains et des services de transports non urbains à l'intérieur du ressort territorial³¹.

Les services de transport urbain sont définis selon plusieurs critères cumulatifs par le décret n°2015-1610 du 8 décembre 2015.

Les services de transports non urbains pouvant être organisés à l'intérieur du ressort territorial d'une autorité organisatrice de la mobilité sont distincts des services de transport interurbain³² qui relèveront de la compétence des autorités organisatrices de transport interurbains.

En second lieu, le ressort territorial ne nécessite pas d'acte juridique pour être créé, contrairement au PTU qui était créé par arrêté préfectoral.

Pour plus de renseignements sur le décret du 8 décembre 2015, nous vous invitons à lire la note d'AGIR intitulée « 15 questions-réponses sur les services de transport urbain ».

Q n°16 : Quelles sont les conséquences de la création ou de l'extension du ressort territorial d'une autorité organisatrice de la mobilité (AOM) en transport non urbain ?

En cas de création ou de la modification d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (ci-après « EPCI »), certains services de transport non urbains sont alors intégralement effectués sur le ressort territorial de l'EPCI³³.

³¹ L'article L.1231-2 du code des transports relatif aux services de transport relevant de la compétence des autorités organisatrices de la mobilité est ainsi rédigé :

« I. - Les services de transport public de personnes mentionnés à l'article L. 1231-1 peuvent être urbains ou non urbains.

Lorsqu'ils sont urbains, ces services concernent les transports routiers, fluviaux et maritimes et, sur les réseaux relevant de la compétence des autorités organisatrices de la mobilité, les transports ferroviaires ou guidés.

II. - En matière de transport public régulier de personnes routier ou guidé est considéré comme un service de transport urbain tout service de transport de personnes exécuté de manière non saisonnière dans le ressort territorial d'une autorité organisatrice de la mobilité définie à l'article L. 1231-1 :

1° Au moyen de véhicules de transport guidé au sens de l'article L. 2000-1 ;

2° Ou au moyen de tout véhicule terrestre à moteur, à l'exception des autocars, et dont l'espacement moyen des arrêts et la variation de la fréquence de passage satisfont des critères définis par décret. ».

³² Qualifiés à dessein par nos soins de services de transports interurbains et non de services de transport non urbain afin de ne pas opérer de confusion entre les services de transports non urbains relevant de la compétence des autorités organisatrices de la mobilité et de ceux relevant de la compétence de la Région.

³³ Sont ainsi exclus les communes et syndicats de communes

L'EPCI, en tant qu'AOM est compétent, de droit, en matière de transport non urbain, au jour de sa création³⁴. Il se substitue en lieu et place de l'autorité antérieurement compétente, qui doit avoir lieu, dans un délai d'un an à compter de la création de l'AOM.

Les deux autorités organisatrices doivent conclure une convention fixant les modalités de transfert et les conditions de financement des services de transport non urbains.

Les conditions financières du transfert des services de transport non urbain sont fixées d'un commun accord entre les deux autorités organisatrices, en tenant compte notamment d'une éventuelle modification du périmètre de l'assiette du versement transport.

Toutefois, en cas de litige, une procédure d'arbitrage par le préfet est mise en œuvre, conformément aux articles L.3111-5 et L.3111-8, alinéa 2 du code des transports.

Q n°17 : Quelles sont les conséquences de la création ou de l'extension du ressort territorial en matière de transport scolaire ?

Toute création ou extension de ressort territorial opère un transfert automatique de la compétence de transport public routier de voyageurs de l'autorité organisatrice des transports interurbains vers l'autorité organisatrice de la mobilité (AOM).

Dans le cas où des transports scolaires relevant de la compétence du département sont exécutés au sein du ressort territorial de l'AOM nouvellement compétente ou dont le ressort territorial est modifié, il en résulte deux conséquences majeures :

En premier lieu, l'autorité organisatrice des transports interurbains antérieurement compétente et l'AOM doivent fixer les modalités financières du transfert des services de transport scolaire³⁵.

En cas d'absence d'accord sur les modalités de financement, l'arbitrage du préfet doit :

- prendre en compte le montant des dépenses effectuées au cours de l'année précédant le transfert, soit la substitution de la compétence de l'AOM à celle du département. A cet égard, le Conseil d'Etat a précisé que l'année en question était celle précédant la « prise en charge effective » de la compétence par l'AOM ;
- assurer la compensation intégrale des moyens nécessaires à l'exercice de la compétence transférée.

En second lieu, l'AOM qui est un EPCI à fiscalité propre se substitue, dans un délai d'un an à compter du transfert à l'AOM, dans les droits et obligations de l'autorité organisatrice des transports non urbains antérieurement compétente (département, région ou syndicat mixte).

Q n°18 : En cas de création ou d'extension de ressort territorial en 2017, qui, du département ou de la région, devra compenser l'AOM ?

L'organisation du transport routier non urbain est transférée du département à la région à compter du 1^{er} janvier 2017. L'organisation des transports scolaires est quant à elle transférée du département à la région à compter du 1^{er} septembre 2017.

Il convient donc de distinguer le transfert de la compétence en transport régulier non urbain de celui de la compétence en transport scolaire pour déterminer avec qui l'AOM devra conclure cette convention : le département ou la région.

18.1. En matière de transport régulier non urbain

A compter du 1^{er} janvier 2017, en matière de transport régulier non urbain, l'obligation de conventionnement, prévue par l'article L.3111-5 du code des transports, entre l'AOM nouvellement compétente et l'autorité antérieurement compétente, concernera les AOM et la région.

³⁴ Article L.3111-5 du code des transports

³⁵ Article L.3111-8, alinéa 2 du code des transports

18.2. En matière de transport scolaire

En matière de transport scolaire, il convient de distinguer selon la date à laquelle la convention sera conclue.

Le département est ainsi compétent pour signer une convention fixant les conditions de financement des services de transports scolaires transférés vers l'AOM jusqu'au 31 août 2017. Ce n'est toutefois pas une obligation pour le département, car il est prévu un délai d'un an pour qu'il y ait effectivement substitution dans les droits et obligations et par suite, conclusion d'une convention (en application de l'article L.3111-5).

A partir du 1^{er} septembre 2017, il perd sa compétence et c'est la région qui sera compétente en lieu et place, pour conclure une telle convention.

Ainsi, en matière de transport scolaire, l'obligation de conventionnement concernera :

- entre le 1^{er} janvier 2017 et le 31 août 2017, l'AOM et le département;
- à compter du 1^{er} septembre 2017, l'AOM et la région.

Q n° 19 : Une autorité organisatrice de transports interurbains (AOTI) peut-elle desservir le ressort territorial d'une AOM et sous quelles conditions ?

Lorsque l'autorité organisatrice des transports interurbains (le département) souhaitait créer ou modifier des dessertes au sein d'un périmètre de transports urbains, elle ne le pouvait qu'après accord de l'autorité organisatrice des transports urbains.

L'article L.3111-4 du code des transports dans sa rédaction issue de la loi NOTRe prévoit désormais que :

« Les dessertes locales des services réguliers non urbains organisés par une autorité organisatrice de transport autre que l'autorité organisatrice de la mobilité territorialement compétente sont créées ou modifiées après information de cette dernière. »

Dorénavant, de telles dessertes, à l'intérieur du ressort territorial d'une autorité organisatrice de la mobilité durable, sont créées ou modifiées après une simple information de cette dernière.

IV. Modalités financières du transfert de compétences département – région

Q n°20 : Quel est le montant de base de la compensation financière ?

Les départements doivent, concomitamment au transfert de compétence, compenser de manière intégrale la charge que représente, pour la collectivité bénéficiaire de la compétence, le coût de la compétence transférée³⁶.

Il s'agit d'une compensation au coût historique, les ressources transférées devant être équivalentes à celles effectuées par le département « à la date du transfert ». Ces coûts historiques figurent aux comptes administratifs des départements.

La loi NOTRe définit les principes applicables à ces transferts de compétences en matière de compensation financière et renvoie à une loi de finances le soin d'en préciser les modalités.

Ces aspects sont traités à la question n°24 de ce guide.

Q n°21 : Comment est constituée la commission locale des charges et des ressources transférées (ci-après « CLECRT ») ?

La CLECRT est composée de 4 représentants du Conseil Départemental et de 4 représentants du Conseil régional. Elle est présidée par le président de la Chambre régionale des comptes (CRC). Sa composition est donc paritaire.

La loi NOTRe ne prévoit pas de CLECRT au niveau régional mais au niveau de chaque département.

Q n°22 : Quel est le rôle de la CLECRT dans le processus d'évaluation des charges transférées aux régions ?

L'évaluation des charges et ressources transférées s'effectue sur la base d'une négociation formalisée entre les partenaires dans le cadre de la CLECRT. La fixation du montant de la compensation est actée par arrêté du Préfet de département.

La CLECRT joue un rôle particulièrement important s'agissant de l'évaluation des charges transférées puisqu'il lui revient, *d'abord*, de fixer « les modalités d'évaluation des dépenses engagées par le département et figurant dans les comptes administratifs avant le transfert de chaque compétence »³⁷.

Ensuite, la CLECRT a pour mission de fixer les périodes de références des dépenses engagées par les départements (qu'il s'agisse des dépenses d'investissement ou des dépenses de fonctionnement), et ce à la majorité des deux tiers de ses membres.

Ce n'est qu'en cas de désaccord des membres de la CLECRT s'agissant des dépenses d'investissement et/ou de fonctionnement que les périodes de calcul prévues par le législateur s'imposent.

Les périodes de calcul fixées par la loi et applicables en cas de désaccord sont les suivantes :

- Pour les dépenses de fonctionnement : 3 ans précédant le transfert de compétences ;
- Pour les dépenses d'investissement : 7 ans précédant le transfert de compétences.

Il faudra attendre la Loi de finances rectificative pour 2016 ou la Loi de finances pour 2017 pour observer si des précisions seront apportées quant aux modalités de fixation de la compensation financière du transfert des départements aux régions des transports routiers non urbains au 1^{er} janvier 2017 et des transports scolaires au 1^{er} septembre 2017.

³⁶ Article 133 V de la loi NOTRe

³⁷ Article 133 V al. 6 de la loi NOTRe

Q n°23 : Quelles sont les modalités de fixation de la compensation financière d'un transfert département-région ?

Contrairement à ce qui est prévu pour le transfert de compétence opéré en cas de création ou de croissance du ressort territorial (anciennement « PTU ») d'une autorité organisatrice de mobilité, la fixation de la compensation intervient, dans le cas d'un transfert du département à la région, à la faveur d'un arrêté du représentant de l'Etat et non d'une convention librement conclue par les collectivités en présence.

Q n°24 : Quelles sont les modalités de compensation financière des charges transférées prévues par la loi de finances pour 2016 ?

La compensation financière liée au transfert des compétences du département à la région correspond au transfert, à compter du 1^{er} janvier 2017, de 25 % du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)³⁸.

Ces ressources fiscales ont vocation à compenser le transfert des départements aux régions de la mise en œuvre des transports interurbains (services réguliers non urbains et à la demande) et scolaires. Les régions qui percevront un surcroît de fiscalité (en CVAE) en comparaison du coût des charges transférées verseront aux départements une attribution de compensation.

La compensation financière des transferts de compétences des transports routiers interurbains et scolaires ne se traduira pas par le versement par l'Etat d'une dotation à la région, ni par le versement par le département à la région d'une partie quelconque de ses dotations (dotation générale de décentralisation (DGD), dotation globale de fonctionnement (DGF), etc.).

A propos du montant du produit de la CVAE perçu par les départements comme ressource fiscale alimentant leur budget, l'article 1586 du code général des impôts (CGI) modifié par la loi de finances pour 2016 susvisée indique que :

« Les départements perçoivent :

*6° Une fraction égale à **23,5 % de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises**, prévue à l'article 1586 ter, due au titre de la valeur ajoutée imposée dans chaque commune de son territoire, en application de l'article 1586 octies ».*

Ce taux de 23,5 % remplace celui de 48,5%.

Le double objectif est :

- d'allouer une fraction supplémentaire de fiscalité dynamique aux régions ;
- de garantir la compensation intégrale du transfert de compétences entre régions et départements.

Les schémas suivants récapitulent le calcul du montant de l'attribution de la compensation financière et les modalités de versement de cette attribution.

³⁸ Article 89 III-A de la loi de finances n°2015-1785 du 29 décembre 2015 pour 2016

Schéma n°1 - Calcul du montant de l'attribution de la compensation financière

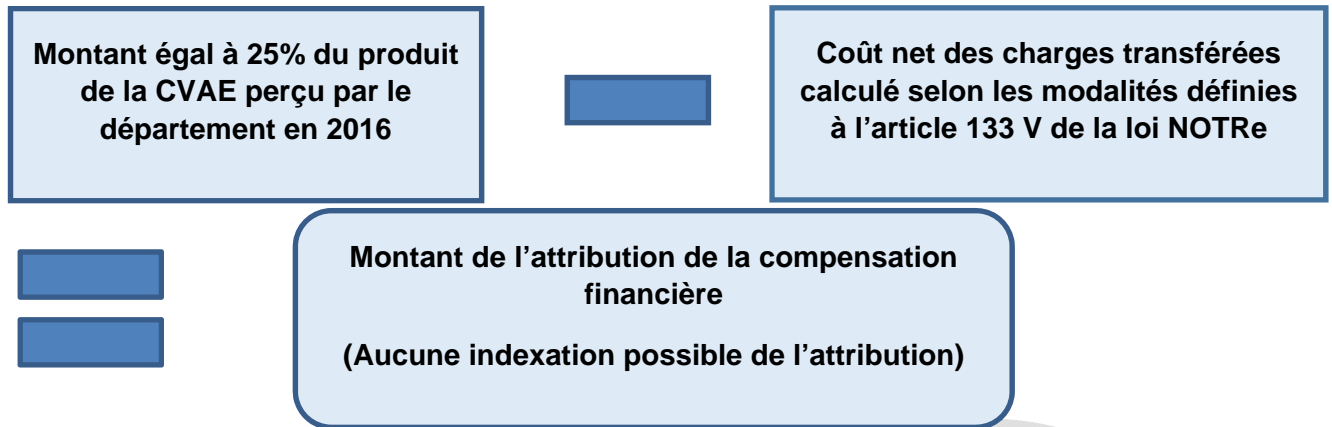
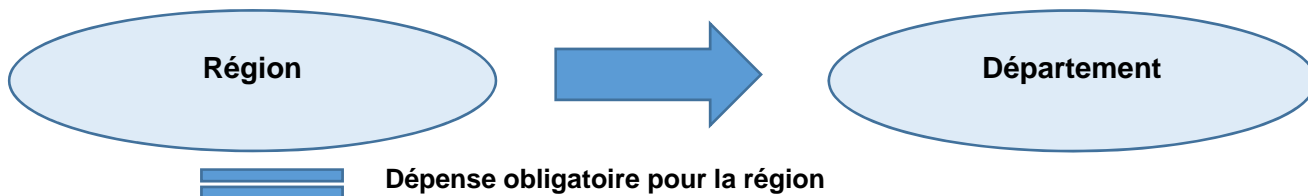
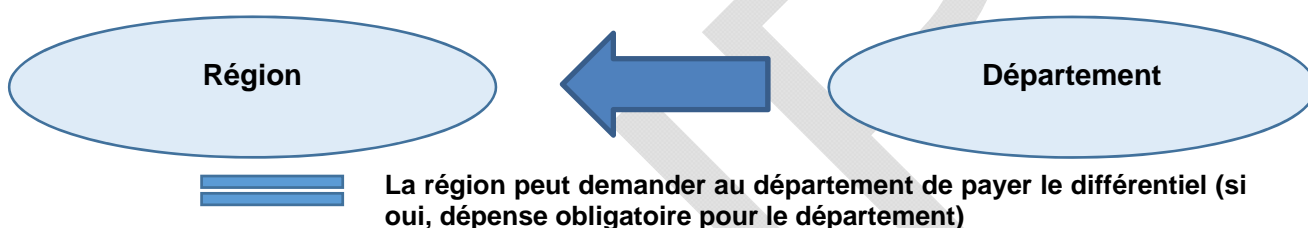


Schéma n°2 – Modalités de versement de l’attribution de la compensation financière

2.1. Attribution de la compensation financière positive



2.2. Attribution de la compensation financière négative



Q n°25 : Est-il possible de diminuer le montant des charges transférées lors du calcul de la compensation financière département-région ?

Selon l’article 133 V de la loi NOTRe, les charges transférées peuvent être diminuées :

- Du montant des éventuelles réductions brutes de charges entraînées par les transferts ;
- Des augmentations de ressources entraînées par les transferts.

A notre connaissance, aucun texte ne précise ce qu’il convient d’entendre par « réductions brutes de charges » et « augmentation de ressources » entraînées par les transferts de compétence.

Commentaires :

- La prise en compte de tels postes financiers permet de tenir compte d’éléments postérieurs au transfert de compétence ;
- Ces postes financiers pourront être difficiles à évaluer au moment de l’entrée en vigueur des transferts de compétences prévus par la loi NOTRe puisque lesdites compétences n’auront pas encore effectivement été exercées par les collectivités bénéficiaires, et ce alors même que la compensation financière doit se faire concomitamment au transfert de charges.

Q n° 26 : Quel est le sort des emprunts contractés par le département ? Seront-ils obligatoirement transférés à la région ou s’agit-il seulement d’une possibilité ?

Les modalités de répartition de l’encours de la dette – c’est-à-dire du cumul des emprunts et dettes à long et moyen terme – aux collectivités bénéficiaires des compétences transférées sont prévues par l’article 133 XI de la loi NOTRe.

Ainsi que cela résulte de l’article 133 XI, la répartition de l’encours est :

- Dans un premier temps, déterminée librement entre les collectivités concernées (et donc, dans le cas qui nous intéresse, entre le département et la région bénéficiaire) en fonction des emprunts contractés pour l’exercice de la compétence transférée ;

- A défaut d'accord, par arrêté des représentants de l'Etat dans la région et dans le département qui doit être pris dans les 6 mois au plus tard suivant le transfert de la compétence.

Synthèse des caractéristiques de la compensation financière

Concomitamment à la modification des quotes-parts de CVAE, l'article 89 III de la loi de finances prévoit la mise en œuvre d'un mécanisme de compensation des transferts de compétences entre départements et régions.

Le tableau suivant ne concerne que la compensation financière pour les transferts de compétences en matière de transports non urbains et de transports scolaires en application de l'article 15 de la loi NOTRe.

Caractéristiques de la compensation financière	Prévisions du texte
Montant de base de la compensation	<ul style="list-style-type: none"> - Montant équivalent aux dépenses effectuées à la date du transfert (coûts historiques aux comptes administratifs) - Montant permettant une compensation intégrale des charges transférées
Processus d'évaluation	<ul style="list-style-type: none"> - Intervention d'une CLECRT - Périodes de référence (investissement et fonctionnement) fixées d'un commun accord et, à défaut, par la Loi de finances pour 2016
Éléments modérateurs du montant de la compensation	<ul style="list-style-type: none"> - Montant des éventuelles réductions brutes de charges entraînées par les transferts - Augmentations de ressources entraînées par les transferts
Sort de l'encours de dette	<ul style="list-style-type: none"> - Répartition entre collectivités
Modalités de fixation de la compensation	<ul style="list-style-type: none"> - Ediction d'un arrêté préfectoral fixant le montant de la compensation
Modalités de compensation des charges transférées	<ul style="list-style-type: none"> - Fixées par l'article 89 III de Loi de finances pour 2016

V. Les délégations de compétences « transport routier de voyageurs »

1) Les délégations de la compétence « transport routier de voyageurs » : cas des services réguliers et du TAD

Q n°27 : A partir du 1^{er} janvier 2017, à qui la région peut-elle déléguer les services réguliers et/ou le TAD ?

Aucune disposition de la loi NOTRe ne prévoit la délégation de la compétence transport routier non urbain non scolaire détenue par les régions – alors même que cela est expressément prévu s'agissant du transport scolaire.

Ceci étant précisé, selon notre analyse, cela ne signifie pas qu'une délégation de compétence en la matière n'est pas possible. En effet, les régions pourront déléguer leur compétence en matière de transport routier non urbain et à compter du 1^{er} janvier 2017³⁹.

Aucun texte ne semble s'opposer à la possibilité d'une délégation totale de la compétence régionale de transport routier non urbain à une autorité organisatrice de second rang (AO2).

Conformément à l'article L.1111-8 alinéa 1^{er} du CGCT précité, l'AO2 doit figurer parmi la liste prévue par la loi : ainsi, l'AO2 est soit une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie (commune ou département mais pas une région), soit un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine ou métropole).

La convention organisant la délégation de compétence doit obligatoirement :

- Déterminer la ou les compétences transférées ;
- Fixer la durée de la délégation ;
- Fixer les modalités de renouvellement de la délégation ;
- Définir les objectifs à atteindre ainsi que des indicateurs de suivi correspondant à ces objectifs ;
- Définir les contrôles de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire ;
- Déterminer le cadre financier dans lequel s'exerce la délégation ;
- Déterminer les moyens de fonctionnement et les services éventuellement mis à la disposition de l'autorité délégataire ainsi que les conditions dans lesquelles des personnels de l'autorité délégante peuvent être mis à disposition de l'autorité délégataire ou détachés auprès d'elle ;
- Prévoir les modalités de sa résiliation anticipée.

Enfin, s'il est prévu dans la convention de délégation que l'AO2 puisse exercer, par délégation, l'intégralité de la compétence détenue par l'autorité de premier rang (AO1), elle devra donc, en lieu et place de l'autorité organisatrice de premier rang, définir la politique tarifaire qu'elle appliquera.

Q n°28 : A qui l'AOM peut-elle déléguer les services réguliers et/ou le TAD ?

Il convient de distinguer deux hypothèses :

- **1^{ère} hypothèse** : Si l'AOM est une commune - donc une collectivité territoriale, elle pourra déléguer sa compétence d'organisation des services réguliers et/ou des services de transport à la demande sur le fondement de l'article L.1111-8 du CGCT, soit à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie (département ou une région, pas une autre commune), soit un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine ou métropole).

- **2^{nde} hypothèse** : Si l'AOM est un EPCI – donc ne revêt pas la qualité de collectivité territoriale -, elle ne peut s'appuyer sur l'article L.1111-8 du CGCT pour déléguer sa compétence de transport routier

³⁹ Sur le fondement de l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT)

non urbain. Aucune disposition spécifique ne lui permet de recourir à ce type de délégation. Si l'article 28 du décret n° 85-891 du 16 août 1985 relatif aux transports urbains de personnes et aux transports routiers non urbains de personnes prévoit la possibilité de déléguer tout ou partie de l'organisation et de la mise en œuvre d'un service régulier ou d'un service à la demande, ce texte est réservé au département. Il en résulte par exemple qu'une communauté d'agglomération ne peut déléguer à une collectivité territoriale sa compétence de services réguliers et de transport à la demande au motif qu'elle n'est pas une collectivité territoriale mais un EPCI et qu'il n'existe aucune disposition spécifique prévoyant ce type de délégation.

2) Les délégations de la compétence « transports scolaires »

Q n° 29 : A compter du 1^{er} septembre 2017, à qui la région peut-elle déléguer les transports scolaires ?

La région pourra déléguer, à compter du 1^{er} septembre 2017, tout ou partie de sa compétence de transport scolaire⁴⁰.

Les autorités organisatrices de second rang (ou AO2) pourront être des communes, des EPCI, des syndicats mixtes, des établissements d'enseignement ou des associations de parents d'élèves ou des associations familiales.

Q n° 30 : A compter du 1^{er} septembre 2017, à qui l'AOM peut-elle déléguer les transports scolaires ?

L'AOM pourra déléguer, à partir du 1^{er} septembre 2017, tout ou partie de sa compétence de transport scolaire à des régions, des communes, des EPCI, des syndicats mixtes, des établissements d'enseignement ou des associations de parents d'élèves ou des associations familiales⁴¹.

Même après le transfert du département à la région des transports scolaires, l'AOM pourra encore déléguer sa compétence au département qui deviendra AO2.

3) La subdélégation de compétence

Q n°31 : Est-il possible pour une autorité organisatrice de second rang (AO2) de subdéléguer la compétence transport routier de voyageurs qui lui a été confiée par l'autorité organisatrice de premier rang (AO1) ?

Le mécanisme de « subdélégation » consiste, pour une autorité organisatrice de deuxième rang (AO2), de sous-déléguer la compétence de transport qui lui a été confiée par l'autorité organisatrice principale ou de premier rang (AO1), à une entité qualifiée d'autorité organisatrice de troisième rang (AO3).

Si le recours à la subdélégation est autorisé par la loi en Ile-de-France, ce n'est qu'à titre dérogatoire. Le principe reste une interdiction formelle de la subdélégation dans le domaine des transports publics de voyageurs.

Il convient de souligner que la loi NOTRe n'a pas remis en cause ce principe. Il est donc toujours interdit de conclure des conventions de délégation de compétence « transport » avec des AO3.

Une question parlementaire a été posée le 12 mai par le Sénateur Bruno SIDO du département de la Haute-Marne qui demande la création des AO3 selon les termes suivants :

« Enfin, pour assurer une meilleure fluidité dans l'exercice de cette compétence [de transport scolaire], qui nécessite beaucoup de proximité au quotidien, avec les familles, il souhaite savoir si le Gouvernement envisage la création d'autorités organisatrices de rang 3 (AO3),

⁴⁰ Sur le fondement de l'article L.3111-9 du code des transports

⁴¹ Sur le fondement de l'article L.3111-9 du code des transports

sur le modèle existant en Ile-de-France. Cette disposition assurerait de la souplesse également pour la période intermédiaire des 9 premiers de l'année 2017 »⁴².

A ce jour, cette question est toujours en attente d'une réponse du Ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales.

AGIR

⁴² Question écrite n°21707 de M. Bruno SIDO (Haute-Marne), JO Sénat du 12 mai 2017, page 1967.

VI. Le sort des opérateurs internes, des contrats et des biens

Q n°32 : Dans le cadre du transfert de la compétence transport du département à la région, quelles sont les règles applicables aux opérateurs internes exploitants de transport (régies, sociétés publiques locales (SPL)) et les sociétés d'économie mixte (SEM) créés par les départements ou dont ils sont actionnaires ?

La loi NOTRe ne comporte aucune disposition relative aux opérateurs internes de transport de voyageurs.

Il revient donc aux collectivités territoriales concernées (à savoir le département en tant qu'autorité de tutelle d'une régie ou actionnaire d'une société publique locale et la région, en tant que bénéficiaire de la compétence) de décider du sort de la régie ou des actions détenues par le département dans le cadre d'une société publique locale.

Une étude au cas par cas s'avère nécessaire pour déterminer le montage le plus pertinent. AGIR est à la disposition des départements et des régions pour étudier ces cas particuliers.

Q n°33 : Quel est le sort des contrats en cours conclus par le département pour l'exécution du service public de transport de voyageurs ?

Les contrats en cours conclus par le département pour l'exécution du service public de transport de voyageurs seront transférés à la région (marchés publics, délégation de service public etc.)⁴³.

Il convient de distinguer selon le transfert des transports non urbains réguliers et à la demande et les transports scolaires :

- En matière de transport non urbain régulier et à la demande : les contrats liés à l'exploitation du service sont transférés du département vers la région au 1^{er} janvier 2017 ;
- En matière de transport scolaire : le transfert de compétences du département à la région interviendra au 1^{er} septembre 2017. Le département demeure partie aux différents contrats conclus en la matière (marchés publics ou DSP par exemple) jusqu'au 31 août 2017. A partir du 1^{er} septembre 2017, c'est la région qui sera partie aux contrats afférents à l'exploitation du service public en cause.

Q n°34 : Quel est le sort des biens affectés aux compétences transférées ?

Le législateur n'a pas expressément prévu de transfert des biens attachés à l'exercice de la compétence transport routier non urbain aux régions.

Certes, la loi NOTRe prévoit que la région bénéficiaire du transfert de compétence succède au département dans l'ensemble de ses « *droits et obligations à l'égard des tiers* ». Toutefois, l'expression employée par le législateur n'a, à notre sens, pas vocation à entraîner le transfert de biens.

Le législateur n'a pas prévu expressément le transfert des biens nécessaires à l'exercice de la compétence transport routier de voyageurs, contrairement à ce qu'il a prévu pour d'autres compétences transférées à la région par la loi NOTRe.

En l'état actuel du droit, les biens afférents à l'exercice de la compétence transport routier non urbain appartenant à un département ne devraient pas, en principe, être automatiquement transférés à la région.

⁴³ Article 15 VI de la loi NOTRe

VII. Le sort des agents

NB : seule la question du transfert des agents publics relevant du département est traitée ici (qu'il s'agisse des fonctionnaires ou des agents non titulaires)⁴⁴.

Q n°35 : Quelles sont les conditions de transfert des agents du département à la région ?

Les services ou parties de service d'un département qui participent à l'exercice des compétences transférées à une région sont transférés à celle-ci.

La date et les modalités du transfert définitif de ces services ou parties de service font l'objet de conventions entre le département et la région, prises après avis des comités techniques compétents des deux collectivités. Ces conventions sont conclues dans un délai de six mois à compter de la date du transfert de la compétence concernée.

Ne semblent pas être concernés :

- les agents qui ne relèvent pas du département ;
- parmi les agents du département, les agents de droit privé car il est seulement prévu que les agents non titulaires de droit public et les fonctionnaires territoriaux sont transférés à la région. La situation des agents de droit privé n'est pas mentionnée.

Q n°36 : Les agents affectés aux missions transférées peuvent-ils refuser leur transfert ?

La loi NOTRe ne comporte aucune disposition donnant la possibilité aux agents affectés aux missions transférées de refuser leur transfert.

Le transfert semble impératif puisque l'article 114 III prévoit qu'à la date du transfert définitif des services ou parties de service auxquels ils sont affectés :

- Les agents non titulaires de droit public département « deviennent » des agents non titulaires de la région ;
- Les fonctionnaires territoriaux « sont affectés de plein droit » à la région.

En particulier, il n'existe pas de dispositions similaires à celles existant en matière d'intercommunalité (et plus précisément de transferts de compétence à un EPCI) prévoyant que :

« Le transfert peut être proposé aux fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires exerçant pour partie seulement dans un service ou une partie de service transféré. En cas de refus, ils sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition, à titre individuel et pour la partie de leurs fonctions relevant du service ou de la partie de service transféré, du président de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. Ils sont placés, pour l'exercice de cette partie de leurs fonctions, sous son autorité fonctionnelle. Les modalités de cette mise à disposition sont réglées par une convention conclue entre la commune et l'établissement public de coopération intercommunale » (art. L. 5211-4-1 I al. 4 du CGCT).

Le transfert d'agents prévu par la loi NOTRe est donc impératif et ne peut être, en droit, mis en échec par le refus de l'agent dont le service dans lequel il exerce ses fonctions est transféré.

Q n°37 : Que deviennent les agents qui ne sont pas affectés à 100% sur une compétence transférée à la région ?

⁴⁴ C'est-à-dire les agents entrant dans le champ d'application de l'article 114 III de la loi NOTRe

La loi NOTRe ne donne aucune précision sur le sort des agents qui ne sont pas affectés en totalité à une compétence transférée à la région, contrairement à ce qui peut être prévu dans des cas spécifiques. A titre d'exemple, de l'article L. 5211-4-1 I alinéa 4 du CGCT prévoit que :

« Le transfert peut être proposé aux fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires exerçant pour partie seulement dans un service ou une partie de service transféré. En cas de refus, ils sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition, à titre individuel et pour la partie de leurs fonctions relevant du service ou de la partie de service transféré, du président de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. Ils sont placés, pour l'exercice de cette partie de leurs fonctions, sous son autorité fonctionnelle. Les modalités de cette mise à disposition sont réglées par une convention conclue entre la commune et l'établissement public de coopération intercommunale ».

On note que dans ce cadre, si les agents peuvent refuser le transfert qui leur est proposé, ils sont tout de même, dans un tel cas, mis à disposition de plein droit à l'EPCI auquel la compétence à laquelle ils sont partiellement affectés est transférée.

A notre sens et sous réserve des précisions qui pourront être apportées en la matière, les agents qui sont partiellement affectés à l'exercice de la compétence transport routier non urbain du département ne devraient pas être concernés par le transfert impératif de personnel.

Leur sort devrait être réglé par les conventions passées entre le département et la région s'agissant du transfert de personnel et dans le respect des dispositions de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Ainsi et, par exemple, la mise à disposition à la région d'un fonctionnaire travaillant à 50 % de son temps dans le service transféré devrait être conditionnée par son accord, conformément aux dispositions de l'article 61 de la loi du 26 janvier 1984 selon lequel la mise à disposition « ne peut avoir lieu qu'avec l'accord du fonctionnaire ».

En conclusion et sous toutes réserves, les agents exerçant partiellement leurs fonctions au sein d'un service transféré ne devraient pas être soumis au transfert impératif d'agent prévu par l'article 114 III de la loi NOTRe.

Q n°38 : Quelle est la date de transfert du personnel départemental lorsqu'il gère les transports scolaires et les services réguliers (1er janvier 2017 ou 1er septembre 2017) ?

La date de transfert des agents est librement fixée par la région et le département, que les agents concernés soient affectés au transport scolaire ou au transport non urbain. La convention de transfert de personnel, qui doit prévoir la date de transfert, doit toutefois être conclue dans les 6 mois du transfert de compétence.

Q n°39 : Quelles sont les conditions de rémunération des agents départementaux transférés ?

Les agents conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis en application de l'article 111, 3^{ème} alinéa de la loi du 26 janvier 1984⁴⁵.

Une indemnité de mobilité peut leur être versée par la région, selon les modalités et dans les limites définies par décret en Conseil d'État (décret n° 2015-933 du 30 juillet 2015 portant attribution d'une indemnité de mobilité à certains agents de la fonction publique territoriale et décret n° 2015-934 du 30

⁴⁵ Selon cet article, « [L]es agents titulaires d'un emploi d'une collectivité ou d'un établissement relevant de la présente loi sont intégrés dans la fonction publique territoriale et classés dans les cadres d'emplois ou emplois en prenant en compte la durée totale des services qu'ils ont accomplis.

Ces agents conservent les avantages qu'ils ont individuellement acquis en matière de rémunération et de retraite. Par exception à la limite résultant du premier alinéa de l'article 88, les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement. [...] ».

juillet 2015 fixant les plafonds de l'indemnité de mobilité attribuée à certains agents de la fonction publique territoriale).

La région est substituée de plein droit au département pour la convention de participation et, le cas échéant, le contrat de protection sociale complémentaire qui étaient conclus par ce dernier avec l'un des organismes mentionnés à l'article 88-2 de la loi du 26 janvier 1984.

Les agents non titulaires conservent, à titre individuel, le bénéfice des stipulations de leur contrat. Les services antérieurement accomplis en qualité d'agent non titulaire du département sont assimilés à des services accomplis en qualité d'agent non titulaire de la région.

Q n°40 : La délégation de la compétence « transport » d'une région à un département impacte-t-elle le transfert du personnel ?

Peu importe que la région (devenue compétente au 1^{er} janvier 2017 pour les transports interurbains ou au 1^{er} septembre 2017 pour les transports scolaires) décide de déléguer la compétence transport : les agents départementaux exerçant leurs missions dans les services transférés devront être transférés à la région dans les conditions et selon les modalités précitées.

En d'autres termes, une délégation de compétence ne peut mettre en échec le transfert impératif d'agents prévu par la loi NOTRE.

La délégation de compétence n'a pas d'effet sur le transfert impératif d'agents prévu par la loi NOTRe, ce dont il résulte que le personnel transféré relèvera en tout état de cause de la région.

Si une mise à disposition d'agents⁴⁶ devait être mise en œuvre pour accompagner une éventuelle délégation de compétence, il s'agirait donc d'une mise à disposition de la région au département. Une telle mise à disposition devrait s'effectuer conformément au droit commun de la fonction publique territoriale.

AGIR
8, Villa de Lourcine 75014 Paris
Tél. : 01 53 68 04 24
www.agir-transport.org
info@agir-transport.org

Contact adhésion : Arnaud RABIER, Secrétaire général d'AGIR

⁴⁶ La mise à disposition constitue la situation du fonctionnaire ou de l'agent qui est réputé occuper un emploi au sein du service dans lequel il a vocation à servir, continue à percevoir la rémunération correspondante, mais exerce ses fonctions hors de ce service.



LES NOUVELLES RÈGLES DU JEU DE LA MOBILITÉ

Journées AGIR

5 + 6 OCTOBRE 2016 / TROYES

CENTRALE D'ACHAT
DU TRANSPORT PUBLIC

Grand
TroYES
Communauté
d'Agglomération

TCAT

AGIR
Le transport public indépendant