



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PROJET DE LOI
de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi
et de promotion de l'égalité des territoires

ETUDE d'IMPACT

09 avril 2013

SOMMAIRE

Table des sigles et acronymes.....	4
1. ELEMENTS TRANSVERSAUX.....	7
1.1. Objectifs généraux poursuivis par le projet de loi.....	7
1.2. Options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et motifs du recours à une nouvelle législation.....	8
1.3. Impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes.....	8
1.4. Consultations menées.....	9
1.4.1. Concertation préalable à l'élaboration du projet de loi.....	9
1.4.2. Consultations obligatoires sur l'avant-projet.....	10
1.5. Modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, textes législatifs et réglementaires à abroger et mesures transitoires proposées.....	12
1.5.1. Application dans le temps.....	12
1.5.2. Mesures transitoires.....	12
1.5.3. Lois et ordonnances ultérieures.....	12
1.5.4. Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires.....	12
2. Titre Ier : LES CONDITIONS DE LA CROISSANCE ECONOMIQUE	14
2.1. Chapitre Ier : LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE.....	14
2.2. Chapitre II : LES FONDS EUROPEENS.....	18
3. Titre II : L'EMPLOI ET L'AVENIR DE LA JEUNESSE	32
3.1. Chapitre Ier : LA FORMATION PROFESSIONNELLE.....	32
3.1.1. Section 1. : Renforcement des compétences de la région	32
3.1.2. Section 2 : Gouvernance de l'emploi et de la formation professionnelle.....	37
3.2. Chapitre II : L'APPRENTISSAGE.....	39
3.3. Chapitre III : L'ORIENTATION.....	43
3.4. Chapitre IV : L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET LA RECHERCHE	45
4. TITRE III : PROMOUVOIR L'EGALITE ET LA SOLIDARITE DES TERRITOIRES.....	47
4.1. Chapitre Ier : L'INGENIERIE TERRITORIALE.....	47
4.2. Chapitre II : L'AMELIORATION DE L'ACCESSIBILITE DES SERVICES A LA POPULATION.....	51
4.3. Chapitre III : L'AMENAGEMENT NUMERIQUE DES TERRITOIRES.....	56
5. Titre IV : DISPOSITIONS RELATIVES AUX AGENTS ET AUX COMPENSATIONS FINANCIERES	61
5.1. Chapitre Ier : LES DISPOSITIONS RELATIVES AU TRANSFERT ET A LA MISE A DISPOSITION DES AGENTS DE L'ETAT.....	61
5.1.1. Concernant les transferts de personnels de l'Etat vers les collectivités.....	61
5.1.2. Concernant les maisons de services au public	62

5.2. Chapitre II : LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE
COMPETENCES.....63

**6. CONDITIONS D'APPLICATION DANS LES COLLECTIVITES REGIES
PAR LES ARTICLES 73 ET 74 DE LA CONSTITUTION, EN NOUVELLE-
CALEDONIE ET DANS LES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES
FRANÇAISES, EN JUSTIFIANT, LE CAS ECHEANT, LES
ADAPTATIONS72**

Table des sigles et acronymes (commune aux trois projets de loi)

ANR : agence nationale de la recherche
AOMD : autorité organisatrice de la mobilité durable
AOMUD : autorité organisatrice de la mobilité urbaine durable
AOT : autorité organisatrice de transports
AOTU : autorité organisatrice de transports urbains
APL : allocation personnalisée au logement
ARS : agence régionale de santé
ASP : agence de services et de paiement
ATD : agence technique départementale
ATESAT : assistance technique de l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire
BEP : brevet d'études professionnelles
CA : communauté d'agglomération
CASF : code de l'action sociale et de la famille
CAT : centre d'aide par le travail
CC : communauté de communes
CCEC : commission consultative d'évaluation des charges
CCEN : commission consultative d'évaluation des normes
CCH : code de la construction et de l'habitat
CDAPH : commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées
CDC : caisse des dépôts et consignations
CDCI : commission départementale de la coopération intercommunale
CDOMSP : commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics
CDT : contrat de développement territorial
CDTD : centre de distribution de travail à domicile
CE : Conseil d'Etat
CFA : centre de formation des apprentis
CFL : comité des finances locales
CGCT : code général des collectivités territoriales
CGEDD : conseil général de l'environnement et du développement durable
CG3P : code général de la propriété des personnes publiques
CIFRE : conventions industrielles de formation par la recherche
CIO : centre d'information et d'orientation
CJF : code des juridictions financières
CNCD : commission nationale de coopération décentralisée
CNOUS : centre national des œuvres universitaires et scolaires
COM : collectivité d'outre-mer
CPER : contrat de projet Etat-région
CROUS : centre régional des œuvres universitaires et scolaires
CSFPE : conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat
CSFPT : conseil supérieur de la fonction publique territoriale
CTAP : conférence territoriale de l'action publique
CTE : coopération territoriale européenne
CTP : comité technique paritaire
CU : communauté urbaine
CVAE : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

DALO : droit au logement opposable
DDEC : dotation départementale d'équipement des collèges
DGF : dotation globale de fonctionnement
DOM : département d'outre-mer
DMTO : droit de mutation à titre onéreux
DRES : dotation régionale d'équipement scolaire
DROM : département et région d'outre-mer
EPA : établissement public administratif
EPADESA : établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche
EPCI : établissement public de coopération intercommunale
EPCI FP : établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre
EPF : établissement public foncier
EPGD : établissement public de gestion du quartier d'affaires de la Défense
EPIC : établissement public industriel et commercial
EPL : établissement public local
EPTB : établissement public territorial de bassin
ESAT : établissement et services d'aide par le travail
ESMS : établissement social et médico-social
ETI : entreprise de taille intermédiaire
ETP : équivalent temps plein
FEADER : fonds européen agricole pour le développement rural
FEAGA : fonds européen agricole de garantie
FEAMP : fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche
FEDER : fonds européen de développement régional
FNDMA : fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage
FNPE : fonds national de financement de la protection de l'enfance
FSE : fonds social européen
FSN : fonds national pour la société numérique
GART : groupement des autorités responsables de transport
GIP : groupement d'intérêt public
GRTH : garantie de rémunération des travailleurs handicapés
HCT : Haut conseil des territoires
INSEE : institut national de la statistique et des études économiques
IVQ : information vie quotidienne
LOLF : loi organique relative aux lois de finances
LOLFSS : loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale
MASP : mesure d'accompagnement social personnalisé
MDPH : maison départementale des personnes handicapées
MESR : ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche
OAIM : opération d'aménagement d'intérêt métropolitain
OCDE : organisation de coopération et de développement économiques
OIT : organisation internationale du travail
ORTF : organisation et régulation des transports ferroviaires
PAC : politique agricole commune
PADD : projet d'aménagement et de développement durable
PDE : plan de déplacements d'entreprise
PDRH : programme de développement rural hexagonal
PDU : plan de déplacements urbains
PLH : programme local de l'habitat
PLU : plan local d'urbanisme

PLUI : plan local d'urbanisme intercommunal
PME : petite et moyenne entreprise
PPR : plan de prévention des risques
PSMV : plan de sauvegarde et de mise en valeur
PSR : prélèvement sur recettes
PTU : périmètre de transports urbains
QPC : question prioritaire de constitutionnalité
RATP : régie autonome des transports parisiens
RFF : réseau ferré de France
ROM : région d'outre-mer
RSA : revenu de solidarité active
SAN : syndicat d'agglomération nouvelle
SATT : sociétés d'accélération du transfert des technologies
SCOT : schéma de cohérence territoriale
SDCI : schéma départemental de coopération intercommunale
SEM : société d'économie mixte
SGP : Société du Grand Paris
SMA : service militaire adapté
SNCF : Société Nationale des Chemins de Fer français
SNRI : stratégie nationale de recherche et d'innovation
SRADDT : schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire
SRDE : schéma régional de développement économique
SRHH : schéma régional de l'habitat et de l'hébergement
SRIT : schéma régional des infrastructures et des transports
SRU : solidarité et renouvellement urbains
STIF : syndicat des transports d'Ile-de-France
TAAF : Terres australes et antarctiques françaises
TER : transport express régional
TET : train d'équilibre du territoire
TICPE : taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TSCA : taxe spéciale sur les conventions d'assurance
TSE : taxe spéciale d'équipement
VAE : validation des acquis de l'expérience
ZAC : zone d'aménagement concerté

1. ELEMENTS TRANSVERSAUX

La démarche de décentralisation et de réforme de l'action publique entreprise par le Gouvernement s'articule en trois projets de loi. Le présent projet de loi concerne la mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et la promotion de l'égalité des territoires. Les deux autres sont relatifs respectivement à la modernisation de l'action publique territoriale et à l'affirmation des métropoles, au développement des solidarités territoriales et à la démocratie locales.

La présente étude d'impact est organisée en développements thématiques, correspondant à chacune des grandes composantes du projet de loi. Il s'agit des parties 2 à 5 de l'étude, reprenant chacun des titres de la loi, subdivisées ensuite en autant de mesures introduites par celle-ci. Les éléments concernant l'outre-mer sont présentés dans la partie 6.

La présente première partie développe ceux des aspects qui doivent être exposés de manière transversale, notamment les objectifs communs des trois projets de loi.

1.1. Objectifs généraux poursuivis par le projet de texte

Le redressement économique de notre pays doit prendre appui sur les initiatives locales et sur la vitalité de ses territoires. Les projets de loi ont pour but de permettre aux collectivités territoriales de tenir toute leur place dans cette politique. Ils visent également à clarifier les responsabilités et les interventions de l'Etat et des collectivités, ainsi que les relations des collectivités entre elles, pour une plus grande efficacité de l'action publique au service de la population.

Ces projets de loi, et en particulier celui-ci, étendent les capacités d'action des collectivités dans les domaines qui sont déterminants pour la croissance économique, pour le rétablissement de la compétitivité, pour l'emploi et pour la jeunesse. D'où les mesures de décentralisation en matière d'action économique, de gestion des fonds européens, de formation professionnelle...

Cette démarche doit parallèlement défendre et renforcer les solidarités sociales et territoriales, assurer la cohésion et garantir l'égalité des territoires. La coopération intercommunale sera approfondie.

Le projet global prend également acte du fait métropolitain en matière d'attractivité économique, sociale et culturelle. Un nouveau statut et de nouvelles compétences sont confiés aux métropoles, avec un régime particulier pour celles de Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence.

Le dialogue entre les collectivités territoriales et l'Etat et entre les collectivités territoriales, condition d'une action publique efficiente, doit être renforcé dans un esprit de confiance. C'est l'objet, au niveau central, du Haut conseil des territoires et dans chaque région de la conférence territoriale de l'action publique. Une articulation plus efficace, plus claire et moins coûteuse des compétences des différents niveaux de collectivités passe par des modalités d'organisation négociées entre les collectivités et davantage adaptées à la diversité des territoires, dans le respect des règles constitutionnelles qui garantissent les prérogatives du législateur, l'égalité, la libre administration des collectivités et l'interdiction de toute tutelle

d'une collectivité sur une autre. Les latitudes ainsi reconnues seront utilisées dans chaque région selon une démarche commune, le pacte de gouvernance territoriale.

Le développement des compétences et des libertés locales appelle un renforcement de la démocratie locale, l'accroissement de la transparence financière et des garanties pour les agents publics.

1.2. Options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et motifs du recours à une nouvelle législation

Le recours à la loi est justifié par le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales (art. 72 et 34 de la Constitution). Il résulte du texte de la Constitution que les matières dont il s'agit sont du domaine législatif.

Les objectifs poursuivis ne peuvent donc pas de manière générale être atteints par voie réglementaire, ni plus généralement par l'exercice du pouvoir exécutif.

Les développements complémentaires sur ce point, par thématiques, sont donc peu fréquents dans les parties suivantes. Les paragraphes « options » évoquent éventuellement les options de nature technique qui ont pu être envisagées.

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

Le projet global de décentralisation et de réforme de l'action publique concerne avant tout la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales et l'organisation institutionnelle des collectivités. En soi, ces modifications de répartition des compétences n'affectent pas l'égalité entre les femmes et les hommes.

Pour autant, plusieurs des dispositions des projets de loi touchent à des domaines de compétences pour lesquels une vigilance particulière est nécessaire compte tenu de la persistance d'inégalités entre les femmes et les hommes. C'est le cas pour la formation professionnelle, l'apprentissage, l'orientation, l'enseignement supérieur et la recherche (présents dans ce projet de loi) et le développement économique. Cette situation doit conduire à garantir, avec le transfert, la poursuite de l'appareillage statistique permettant de suivre l'évolution de ces inégalités.

➤ Formation professionnelle, apprentissage et orientation :

En matière de formation professionnelle, d'apprentissage et d'orientation, le projet de loi prévoit que la région met en œuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle en élaborant le contrat de plan régional de développement de l'orientation et des formations professionnelles et en veillant à réduire les inégalités sous toutes leurs formes dans ces domaines.

➤ Enseignement supérieur et recherche :

Le projet de loi prévoit que la région coordonne les initiatives visant à développer la culture scientifique, technique et industrielle, notamment auprès de jeunes publics. Ainsi, l'accroissement des compétences des régions, au travers notamment du schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, peut permettre une prise en compte de la trop faible présence des femmes dans les secteurs industriels, techniques et

scientifiques. Les initiatives développées par les régions pour diffuser la culture scientifique, technique et industrielle peuvent constituer un levier efficace pour inciter les filles à se diriger vers des filières porteuses d'emploi et d'avenir dans lesquelles la mixité est faible. Des actions complémentaires pourront être envisagées dans la même perspective pour inciter les garçons à se diriger vers les professions des services où ils sont les moins représentés.

Par ailleurs, le projet global vise également à créer de nouveaux outils de gouvernance, tel que le Haut conseil des territoires, qui permettra non seulement d'améliorer le dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales, mais aussi veillera à assurer la parité femme-hommes.

Dans chaque développement thématique, les impacts dans ce domaine sont précisés.

1.4. Consultations menées

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

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

Le Sénat a organisé une vaste concertation appelée « états généraux de la démocratie territoire » dont la séance de clôture, en octobre 2012, s'est tenue en présence du Président de la République. Les contributions reçues et les débats sont disponibles sur le site internet du Sénat.

Les autorités de l'Etat ont rencontré à de très nombreuses reprises les représentants des associations d'élus ; certaines de ces rencontres se sont tenues au niveau du Président de la République ou du Premier ministre. La ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique et la ministre déléguée, chargée de la décentralisation, ont notamment tenu trois cycles de réunions avec les associations d'élus : l'association des maires de France (AMF), l'assemblée des départements de France (ADF), l'association des régions de France (ARF), l'association des communautés urbaines de France (ACUF), l'association des maires des grandes villes de France (AMGVF), la fédération des maires des villes moyennes (FMVM), l'association des petites villes de France (APVF), l'assemblée des communautés de France (ADCF), l'association des maires ruraux de France (AMRF). Le premier cycle a eu lieu en juillet 2012 avec les présidents de ces associations, le second en décembre 2012 ; le troisième, en février 2013, s'est tenu sur la base d'un document d'orientation présentant les principales options en vue du projet de loi. Les ministères techniques ont eu dans le même temps des contacts plus spécialisés.

Les associations d'élus ont publié de nombreuses réactions et contributions, qui sont disponibles sur leurs sites internet.

La ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique a conduit une concertation tout au long de l'élaboration du projet de loi avec les organisations syndicales représentatives de la fonction publique. Les choix envisagés ont également été présentés à trois reprises au conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Le Conseil a pris l'initiative d'un rapport sur les incidences pour les agents ; sa séance du 3 février a été consacrée aux réactions du Gouvernement à ce rapport.

Des réunions ont par ailleurs été tenues avec les organisations syndicales représentatives des personnels de l'Etat susceptibles d'être transférés aux collectivités, tant par la ministre en charge de la fonction publique que par les ministres intéressés.

1.4.2. Consultations obligatoires sur l'avant-projet de loi

Les consultations suivantes ont été réalisées :

Instances	Dispositions relatives à leur consultation	Observations
Assemblées des régions, des départements et des collectivités d'outre-mer.	<u>Art. 74 de la Constitution (collectivités d'outre-mer) et art. L. 3444-1 (départements d'outre-mer) L. 4433-3-1 (régions d'outre-mer)</u>	
Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT)	<p><u>Article 9 de la loi du 26 janvier 1984</u> : Le CSFPT est saisi pour avis par le ministre chargé des collectivités territoriales des projets de loi relatifs à la fonction publique territoriale, [.../...].</p> <p>Le conseil supérieur examine toute question relative à la fonction publique territoriale dont il est saisi soit par le ministre chargé des collectivités territoriales, soit à la demande écrite du tiers de ses membres. Il formule, le cas échéant, des propositions.</p>	Instance consultée le 27 mars 2013
Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat (CSFPE)	<p><u>Article 13 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984</u> : Le Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat connaît de toute question d'ordre général concernant la fonction publique de l'Etat dont il est saisi.</p> <p><u>Article 2 du décret n°2012-225 du 16 février 2012</u> : Le Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat est saisi pour avis : (...) 2° Des projets de lois relatifs à la situation des agents civils de l'Etat ; 3° Des projets de loi dérogeant à la loi du 11 janvier 1984 susmentionnés relatifs à un ou plusieurs corps de fonctionnaires de l'Etat.</p>	Instance consultée le 02 avril 2013
Conseil supérieur de l'éducation (CSE)	<p><u>Article L. 231-1 CE</u> : le CSE est obligatoirement consulté sur toutes les questions d'intérêt national concernant l'enseignement ou l'éducation quel que soit le département ministériel intéressé.</p> <p><u>Article R. 231-11 CE</u> : Le conseil est convoqué en session plénière au moins deux fois par an.</p> <p>Les membres du Conseil supérieur de l'éducation(...) sont convoqués par le ministre chargé de l'éducation, qui fixe l'ordre du jour des sessions.</p>	Instance consultée le 21 mars 2013

Conseil national de l'emploi (CNE)	<u>L. 5112-1 du code du travail</u> : il émet un avis : 1° Sur les projets de loi, d'ordonnance et de décret relatifs à l'emploi ; [.../...].	Instance consultée le 19 mars 2013
Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV)	<u>Article L. 237-1 CE</u> renvoie au <u>L.6123-1 du code du travail</u> : « le CNFPTLV est chargé ... d'émettre un avis sur les projets de loi en matière de formation professionnelle initiale et continue ». <u>Article D. 6123-10 du code du travail</u> : Le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie se réunit, au moins trois fois par an, sur convocation de son président ou à la demande de la majorité de ses membres.	Obligatoire au titre des dispositions de décentralisation en matière de formation professionnelle. Instance consultée le 18 mars 2013
Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER)	<u>Article L. 232-1 CE</u> : le CNESER est obligatoirement consulté sur la politique proposée par les pouvoirs publics pour assurer la cohésion des formations supérieures.	Instance consultée le 18 mars 2013
Conseil national de l'enseignement agricole (CNEA)	<u>L. 238-1 code éducation</u> et <u>L. 814-2 code rural</u> : Le Conseil national de l'enseignement agricole peut être saisi pour avis de toute question de son ressort par un quart de ses membres ou par le Gouvernement. Il donne obligatoirement son avis sur tout avant-projet de loi ou de décret concernant l'enseignement agricole.	Instance consultée le 27 mars 2013
Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche agricole, agro-alimentaire et vétérinaire (CNESRAAV)	<u>Article L814-3 code rural</u> : Le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche agricole, agro-alimentaire et vétérinaire ... est consulté notamment sur les questions relatives aux missions des établissements publics assurant des formations supérieures relevant du ministre de l'agriculture et sur la politique proposée par les pouvoirs publics pour assurer la cohésion de ces formations. ... Le Conseil national de l'enseignement agricole reste informé et consulté sur les grandes orientations de l'enseignement supérieur dépendant du ministre de l'agriculture	Instance consultée le 27 mars 2013

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

1.5.1. Application dans le temps

Les dispositions qui font l'objet d'une date d'entrée en vigueur particulière sont les suivantes :

Article du texte	Dispositions	Date d'entrée en vigueur
Titres I et II	Nouvelle répartition des compétences	1 ^{er} janvier 2014, sauf mention contraire et sous réserve de l'entrée en vigueur des dispositions relevant de la loi de finances (art. 35)

1.5.2. Mesures transitoires

Article du texte	Dispositions
Article 13	Dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi, les centres de formation d'apprentis font l'objet d'une nouvelle convention conclue avec la région.

1.5.3. Lois et ordonnances ultérieures

La mise en œuvre des objectifs du présent projet de loi appelle l'élaboration de textes législatifs ultérieurs dans les domaines suivants :

a) des dispositions fiscales et financières :

Article du texte	Dispositions prévues
Article 35	Loi de finances pour les conditions de compensation des transferts de compétences

1.5.4. Liste prévisionnelle des décrets d'application nécessaires

Article du projet	Objet du décret
Article 2 4°)	Décret en Conseil d'Etat relatif à la participation en capital dans des sociétés commerciales dans la mesure où l'intervention régionale correspond aux orientations stratégiques définies par le schéma régional prévu à l'article L. 1511-1.
Article 3 I	Décret en Conseil d'Etat fixant le cadre dans lequel l'Etat confie aux régions, à leur demande, tout ou partie de la gestion des programmes européens pour la période 2014-2020.
Article 3 III	Décret en Conseil d'Etat fixant les modalités d'application de l'article relatif au FEADER.
Article 4 II	Décret relatif au service public régional de la formation

	professionnelle – article L.6121-2 du code du travail.
Article 5 IV	Décret en Conseil d'Etat fixant les modalités du suivi et d'évaluation du contrat de plan régional de développement de l'orientation et des formations professionnelles
Article 9 I	Décret en Conseil d'Etat fixant les modalités d'application de l'article relatif aux missions du Conseil national de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle – article L. 5611-5 du code du travail.
Article 25 II	Décret approuvant une convention type relative à la mise à disposition des personnels de l'Etat
Article 25 IV	Décrets en Conseil d'Etat fixant la date et les modalités de transferts définitifs des services ou parties de services mis à disposition.
Article 27 I	Décret en Conseil d'Etat précisant les modalités d'application de l'article relatif au transfert et à la mise à disposition des personnels de l'Etat.
Article 28	Décret précisant les modalités de mise en œuvre du reversement et du remboursement prévus pour le cas du fonctionnaire demandant son intégration dans la fonction publique territoriale.
Article 30	Décret en Conseil d'Etat fixant la liste des corps des fonctionnaires de l'Etat non soumis aux dispositions de l'article 27
Article 33	Décret en Conseil d'Etat relatif à la compensation des transferts de compétences.

2. Titre Ier : LES CONDITIONS DE LA CROISSANCE ECONOMIQUE (articles 1^{er} à 3)

Ce titre procède à la clarification des compétences des collectivités publiques tant à travers de nouvelles décentralisations que par le biais de nouvelles répartitions des responsabilités entre les catégories de collectivités territoriales.

2.1. CHAPITRE Ier : LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE (articles 1 et 2)

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

1. Diagnostic

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

- elle « coordonne sur son territoire les actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements, sous réserve des missions incombant à l'Etat » (article L. 1511-1 du CGCT) ;
- elle « a pour mission, dans le respect des attributions des départements et des communes et, le cas échéant, en collaboration avec ces collectivités et avec l'Etat, de contribuer au développement économique, social et culturel de la région. » (article L. 4211-1 du CGCT) ;
- le conseil régional « a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire et pour assurer la préservation de son identité, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes. » (article L. 4221-1 du CGCT).

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

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

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

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

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

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

La volonté d'améliorer la coordination des acteurs locaux en matière de développement économique avait conduit à l'adoption, dans le cadre de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (II de l'article 1^{er}), d'un dispositif expérimental pour une durée de 5 ans avec l'adoption d'un schéma régional de développement économique (SRDE). Celui-ci avait pour ambition de « définir les orientations stratégiques de la région en matière économique » en prenant en compte « les orientations stratégiques découlant des conventions passées entre la région, les collectivités territoriales ou leurs groupements et les autres acteurs économiques et sociaux du territoire concerné ». Lorsqu'un schéma était adopté par une région, celle-ci était compétente, par délégation de l'Etat, pour attribuer tout ou partie des aides qu'il mettait en œuvre au profit des entreprises et faisant l'objet d'une gestion déconcentrée.

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

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

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

2. Objectifs poursuivis

Un nouvel agencement des responsabilités locales doit contribuer à la réussite du pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, en offrant un environnement favorable au développement des entreprises et des territoires. Une meilleure coordination des initiatives portées par les collectivités territoriales avec celles de l'Etat (services déconcentrés comme opérateurs) doit par ailleurs être recherchée.

A cette fin, **l'élargissement et l'approfondissement des compétences de la région en matière de développement économique** ont pour objectif une plus grande efficacité et une plus grande pertinence des dispositifs territorialisés de soutien aux entreprises. Il conduit ainsi à :

- réaffirmer le rôle de cette collectivité en matière de coordination des actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements, sous réserve des missions incombant à l'Etat (article L. 1511-1 du CGCT) ;
- prévoir l'adoption, dans l'année qui suit le renouvellement du conseil régional, d'un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation qui fixera notamment les conditions d'exercice des compétences régionales, en prévoyant les cas de délégation éventuelle à une autre collectivité ou à un EPCI à fiscalité propre.

En dehors de ces dispositifs de délégation prévus par le schéma régional et sauf dérogation prévue par la loi, les autres collectivités et leurs groupements pourront participer au financement des aides et régimes d'aides mis en place par la région par la signature d'une convention avec cette dernière (article L. 1511-2 du CGCT).

Seuls les communes et, en cas de transfert de cette compétence, les EPCI à fiscalité propre se voient réserver une possibilité d'intervention autonome en matière d'aides à l'immobilier d'entreprise (article L.1511-3 du CGCT).

- renforcer la compétence de la région en matière de soutien à l'innovation en prévoyant l'adoption d'une stratégie régionale en la matière ;
- préciser et renforcer le rôle de la région, aux côtés de l'Etat, en matière de gouvernance des pôles de compétitivité ;
- lui offrir de nouvelles possibilités d'intervention (article L. 4211-1 du CGCT) telles que la prise de participation au capital de sociétés ayant pour objet l'accélération du transfert de technologies (SATT) ou, plus généralement, en modifiant les conditions dans lesquelles elle peut décider, dans le cadre des orientations définies par le schéma régional précité, de prendre une participation au capital d'une société commerciale (suppression du régime d'autorisation gouvernementale concrétisé par l'adoption d'un décret en Conseil d'Etat, consultation de la commission des participations et des transferts pour les opérations d'acquisition et de cession les opérations d'acquisition et de cession les plus importantes).

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

- la prise en compte des stratégies élaborées par ces nouveaux EPCI dans les schémas régionaux (article L. 1511-1 du CGCT) ;
- la possibilité pour eux d'élaborer leurs propres régimes d'aides et d'octroyer des aides indépendamment de la région sur leur territoire, même si l'accord est souhaitable (article L.1511-2 du CGCT) ou de subventionner des organismes accompagnant l'émergence des projets de création d'entreprises (article L. 1511-7 du CGCT) ;
- leur association au pilotage des pôles de compétitivité, en qualité de signataires des contrats de performance, au même titre que l'Etat et la région.

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

La cohérence ainsi recherchée se traduit par :

- l'affirmation du principe selon lequel les actes des autres collectivités territoriales et groupements, hors métropole, doivent être compatibles avec le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (article L. 1511-1) ;
- le dispositif déjà évoqué pour les aides aux entreprises (articles L. 1511-2 et L. 1511-3 du CGCT) et la suppression de la disposition introduite par la loi du 13 août 2004 qui permet à une collectivité d'intervenir sans l'accord de la région, dans le cadre d'une convention passée avec le représentant de l'Etat (article L. 1511-5 du CGCT) ;
- d'autres modalités d'intervention dans le cadre d'une convention conclue avec la région (article L. 1511-7 précité, 8° de l'article L. 4211-1 prévoyant la possibilité de participer au capital de certaines sociétés sans devoir solliciter une autorisation du Gouvernement dès lors que la région est présente et qu'une convention précise le dispositif, 9° de l'article L. 4211-1 concernant la participation à des fonds d'investissement en complément de l'action régionale).

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

- la consultation du représentant de l'Etat dans la région et celle des organismes consulaires, au moment de l'élaboration des nouveaux schémas régionaux ;
- plus globalement la nécessité de s'assurer de la compatibilité des stratégies régionales des chambres de commerce et d'industrie de région (article L. 711-8 du code de commerce) et des chambres de métiers et de l'artisanat de région (article 5-5 du code de l'artisanat) avec le nouveau schéma régional prévu à l'article L. 1511-1 ;
- la signature des contrats de performance des pôles de compétitivité associant Etat, régions, métropoles.

3. Evaluation des impacts

- *Impact sur les collectivités territoriales*

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

- *Impact pour les entreprises*

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

- *Impact pour les administrations notamment budgétaire*

Dans le cadre d'attributions plus étendues et mieux définies, les régions apprécieront les montants financiers qu'elles décideront de leur consacrer, conformément au principe constitutionnel de libre administration.

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

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

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

4. Mise en œuvre

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

2.2. CHAPITRE II : LES FONDS EUROPEENS (article 3)

1. Etat du droit et diagnostic de la situation actuelle

1.1. Rappel du contexte européen

Les propositions de règlements communautaires encadrant les fonds européens pour la période 2014-2020, publiées en octobre 2011 par la Commission européenne, prévoient de mettre ces fonds au service de la « stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive ». Les modalités seront définies dans chaque Etat membre par un accord de partenariat couvrant les fonds structurels (FEDER et FSE), le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et le fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP). La mise en œuvre commencera en principe au 1^{er} janvier 2014.

2.1.2. Les montants financiers en jeu

Pour la période 2007-2013 les fonds européens représentent 23 milliards d'euros pour 7 ans, ainsi répartis:

Milliards d'euros	Compétitivité		Convergence	CTE	Total
	Hexagone	Corse			
FEDER	5,7		2,3	2,4	10,40
FSE	4,5		0,9	-	5,4

Total Cohésion	10,20		3,20	2,40	15,80
FEADER	6,84	0,09	0,63		7,56
FEP	0,18		0,03	-	0,22
Total fonds européens	17,31		3,87	2,4	23,6

Les perspectives financières 2014-2020 ont été adoptées lors du conseil européen des 7-8 février 2013. Les enveloppes seront notifiées à la France dès que le processus interinstitutionnel sera terminé.

1.3. Description de l'organisation du système de gestion et de contrôle sur la période 2007-2013

La circulaire du Premier ministre en date du 13 avril 2007 décrit le dispositif de suivi, gestion et contrôle.

Le système comporte trois autorités : « l'autorité de gestion », « l'autorité de certification » et « l'autorité d'audit ». Pour le FEADER, il existe des « organismes payeurs », un « organisme de coordination des organismes payeurs » et un « organisme de certification ».

1.4. Les autorités de gestion

En règle générale, l'autorité de gestion est actuellement un service de l'État.

Des exceptions existent dans le cadre de l'expérimentation relative au transfert de l'autorité de gestion aux régions¹, pour 11 programmes cofinancés par le FEDER :

- le programme opérationnel régional FEDER Alsace et le programme de coopération territoriale Rhin Supérieur, dont l'autorité de gestion est la région Alsace ;
- les programmes de coopération territoriale européenne (CTE) Europe du Nord Ouest, Interreg IV C et Deux-mers, dont l'autorité de gestion est la région Nord-Pas de Calais ; les programmes CTE France (Manche)-Angleterre, MED, France-Suisse, Caraïbes, Océan Indien, Amazonie, dont l'autorité de gestion est, respectivement, les régions Haute-Normandie, PACA, Franche-Comté, Guadeloupe, Réunion et Guyane.

Des délégations de gestion, notamment par voie de subventions globales, ont également été utilisées.

Pour le FEADER :

- la collectivité territoriale de Corse (CTC) est autorité de gestion pour le programme de développement rural corse ;
- 12 régions sur 21 bénéficient d'une délégation de missions relevant de l'autorité de gestion qui inclut la gestion opérationnelle des dossiers pour une ou plusieurs mesures (cette délégation représente un montant total de 221 millions d'euros soit moins de 3% de l'enveloppe totale FEADER) ;

¹ Loi n°2008-776 du 4 août 2008, article 125.

- la région Alsace, dans le cadre d'une expérimentation pluri-fonds, assure la gestion de certaines mesures ;
- « Leader » fait l'objet d'une cogestion entre des « groupes d'action locale » et les services déconcentrés du ministère chargé de l'agriculture.

Le tableau en fin de partie présente l'architecture actuelle.

Des comités uniques de suivi et de programmation sont coprésidés par le préfet de région et le président du conseil régional. Dans le cadre du FSE, une place importante est faite aux partenaires sociaux, conformément aux exigences de la réglementation communautaire. Le principe de partenariat (dit aussi : « coopération active ») entre l'Etat, autorité de gestion, et les régions est considéré comme un principe essentiel pour la gouvernance des programmes, leur élaboration, leur suivi et leur programmation.

1.5. L'audit

L'autorité d'audit est la commission interministérielle de coordination des contrôles portant sur les opérations cofinancées par les fonds structurels européens (CICC).

La CICC :

- établit les rapports et les avis de conformité sur les descriptions de système à adresser à la Commission européenne.
- conduit les audits destinés à vérifier le bon fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle et établit les avis de conformité annuels sur le fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle ;
- adresse toutes les instructions nécessaires aux autorités chargées de la mise en œuvre des programmes, notamment les principes à mettre en œuvre pour le contrôle du service fait et les vérifications effectuées par les autorités de certification ;
- établit les déclarations de clôture en fin d'intervention et, le cas échéant, les déclarations de clôture partielle.

Conformément au décret n° 2008-548 du 11 juin 2008, elle est chargée de définir les principes d'organisation et de conduite de l'ensemble des contrôles, la collecte des résultats de ces différents contrôles et établit toute recommandation générale nécessaire. Les contrôles d'opérations relèvent de la responsabilité de l'autorité d'audit et sont réalisés par des unités fonctionnellement séparées mises en place par les autorités de gestion dans les services centraux ou déconcentrés de l'Etat.

1.6. La certification et le paiement

Les vérifications opérées par l'autorité de certification qui arrête et certifie les déclarations de dépenses ont pour objet d'évaluer la fiabilité des dépenses déclarées à la Commission européenne. L'autorité de certification est également organisme de paiement, sauf cas particulier.

- Pour les programmes régionaux des fonds structurels (FEDER pour toutes les régions, ainsi que FSE pour les DOM) gérés par l'Etat, le préfet de région confie, sauf exception, la fonction d'autorité de certification au directeur régional des finances publiques.
- Pour le programme régional FEDER d'Alsace, la région a désigné avec l'accord de l'Etat la caisse des dépôts et consignations.

- Pour les programmes plurirégionaux du FEDER couvrant le massif des Alpes et le Massif central, et pour les bassins fluviaux de la Loire et du Rhône, l'autorité de certification est le directeur régional des finances publiques du lieu de résidence du préfet coordonnateur de massif ou de bassin.

- Pour les programmes nationaux FEDER et le FSE, l'autorité de certification est la direction générale des finances publiques. Pour le volet déconcentré du programme national FSE, il s'agit des directions régionales des finances publiques.

- Pour le programme FEP, l'autorité de certification est l'ASP.

- Pour les programmes de coopération territoriale européenne, l'autorité de certification est désignée par accord entre les Etats (caisse des dépôts et consignations dans la majorité des cas).

- Pour le FEADER, l'organisme payeur est l'agence de services et de paiement -ASP- (en Corse : l'ODARC).

L'organisme payeur procède aux paiements demandés par l'autorité de gestion en s'assurant de leur régularité. Sur la base d'échantillons de dossiers, il effectue des contrôles de respect des procédures. Il réalise les contrôles sur place diligentés par l'autorité de gestion. En cas d'irrégularité constatée, il met en œuvre les décisions de suite à donner aux contrôles et assure le recouvrement des fonds. Une convention entre l'autorité de gestion et l'organisme payeur définit la répartition des tâches conformément à la réglementation communautaire.

L'organisme de coordination des organismes payeurs est chargé d'assurer la cohérence dans la gestion des fonds, d'établir la liaison entre la Commission et les organismes payeurs, de veiller à la collecte et à la transmission rapide des informations demandées par la Commission et de promouvoir l'application harmonisée des règles communautaires.

Désignée comme organisme de certification, la commission de certification des comptes des organismes payeurs (CCCOP) a pour mission, conformément aux dispositions de l'article 7 du règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil, de certifier les comptes des organismes payeurs.

2. Objectifs poursuivis

Ils ont été fixés par le Président de la République :

- discours à Châlons-en-Champagne le 31 août 2012 : « *Mobiliser les territoires, c'est donner aux régions la place et la responsabilité qu'elles doivent avoir. Je recevrai, le 12 septembre, les présidents de région et j'entends leur confier la responsabilité de gérer les fonds européens consacrés au développement de leur territoire. Ce sont elles les mieux placées. Ce sont elles qui iront plus vite encore que l'État. Les régions devront être les chefs de file du développement économique et de l'innovation, les interlocuteurs des entrepreneurs.* »

- conclusion des états généraux de la démocratie territoriale organisés par le Sénat, 5 octobre 2012 : « *Un second instrument sera mis au service des régions, les fonds structurels européens. Rien ne justifie qu'en France, à l'inverse de tout ce qui se fait chez nos voisins, ce*

soit l'État qui assure la gestion des moyens dont l'objet même est d'aider les territoires à conduire leur développement. La gestion par les régions sera plus économe, plus rapide, au moment où il nous appartient, en plus, d'aller chercher les moyens et les ressources que le plan de croissance européen, adopté au mois de juin, nous permet d'espérer. »

- déclaration commune Etat-régions du 12 septembre 2012 au palais de l'Élysée : « *Mobiliser les fonds européens au service de la croissance et de l'emploi : engagement n°14 : l'Etat confiera la gestion des fonds européens de la prochaine génération aux régions, en particulier en matière de développement économique, de formation, d'innovation, d'aménagement du territoire et de développement rural, afin de renforcer l'effet de levier de l'action publique* ».

- déclaration commune Etat-départements du 22 octobre 2012 au Palais de l'Élysée : « *engagement n°3 : mobiliser les fonds européens au service de l'inclusion sociale : (...) conclusion de conventions globales pluriannuelles de gestion du Fonds social européen avec les départements, afin de permettre la mise en place d'actions d'accompagnement en direction des publics en insertion.* »

Par conséquent :

Alors que, dans le système actuel, la région n'est autorité de gestion que par exception, cette logique sera inversée. La gestion par la région sera le cas général, la gestion par l'État sera le cas particulier. La région sera le plus souvent autorité de gestion ; elle pourra bénéficier d'une délégation de gestion dans d'autres cas.

Les régions qui le demandent seront, en règle générale et sauf cas particulier, autorité de gestion :

- du FEDER ;
- des programmes de coopération territoriale européenne ;
- du FEADER, dans le respect d'un document d'encadrement national, distinct de l'accord national de partenariat.

Toutefois, un programme national d'assistance technique à vocation interfonds sera institué. Une part nationale de l'enveloppe FEDER-FSE sera réservée à cet effet.

La réflexion se poursuivra concernant :

- le FSE, en raison de la nécessité d'articuler les responsabilités de la région et du département ; en toute hypothèse, l'autorité de gestion pourra confier aux départements, par délégation de gestion, les actions relevant du FSE ;
- le FEAMP, pour trouver des formules compatibles avec la petite taille du fonds et sachant que certaines actions ont une échelle interrégionale ;
- les programmes opérationnels interrégionaux.

Ont vocation à rester de la responsabilité directe de l'État les fonctions qui lui incombent par nature, celles qui lui sont réservées par les textes européens et celles qui garantissent le respect des obligations de gestion, de contrôle et d'audit.

3. Justification de la nécessité de recourir à une loi et articulation avec le droit communautaire

a) désignation de l'autorité de gestion ; définition des fonctions des différentes autorités

Les projets de règlements communautaires permettent en général de confier à des « autorités de niveau régional » la fonction d'autorité de gestion.

Ainsi :

Pour le FEDER et le FSE, le projet de règlement général prévoit que « *les programmes (...) sont établis au niveau géographique approprié et au moins au niveau NUTS 2 en fonction du système institutionnel propre à l'Etat membre* » (Art. 89). Il prévoit dans son article 113 que l'Etat membre désigne pour chaque programme opérationnel une autorité de gestion, une autorité de certification, une autorité d'audit, ainsi que des organismes intermédiaires éventuels, qui peuvent être une autorité ou un organisme public national, régional ou local. La fonction d'autorité de gestion, dont les missions sont définies à l'article 114 du règlement général, peut donc être confiée aux régions, mais pas à une collectivité de niveau infra régional.

Le projet de règlement FEADER prévoit (article 7.2) que l'Etat peut choisir un « *programme unique couvrant tout son territoire* » ou « *une série de programmes régionaux* ». En outre :

- (article 7.3) « les Etats membres ayant opté pour des programmes régionaux peuvent aussi présenter pour approbation un cadre national contenant les éléments communs de ces programmes sans procéder à une dotation budgétaire distincte ».

- (article 73.2) l'Etat membre ou l'autorité de gestion peut désigner un ou plusieurs organismes intermédiaires [...] pour assurer la gestion et la mise en œuvre des opérations de développement rural. Lorsqu'une partie de ces tâches est déléguée à un autre organisme, l'autorité de gestion conserve l'entière responsabilité de l'efficacité et du bien-fondé de la gestion et de la mise en œuvre des dites tâches [...].

- l'Etat membre définit les tâches de l'autorité de gestion et de l'organisme payeur et dans le cadre de « Leader », des GAL (cf. : article 72.3).

- les organismes payeurs sont des services ou des entités spécialisés des Etats membres chargés de gérer et de contrôler les dépenses.

Le projet de règlement FEAMP prévoit un programme opérationnel national unique, avec une autorité de gestion nationale unique, pouvant s'appuyer sur des autorités régionales. Sont possibles le transfert de l'autorité de gestion à un organisme unique autre que l'Etat ou un scénario mixte avec un programme opérationnel national intégrant, outre les objectifs nationaux, 27 objectifs régionaux avec gestion et mise en œuvre de certaines opérations par des autorités locales ou régionales.

Les projets de textes communautaires sont précis sur les modalités de désignation des différentes autorités ainsi que sur leurs fonctions (art.113-116). La désignation d'une autorité de gestion consiste, pour l'Etat membre, à confier une fonction conformément aux règlements communautaires. C'est pourquoi il n'est pas utile, ni souhaitable, que la loi définit le périmètre des fonds ou partie de fonds dont l'autorité de gestion sera décentralisée, ni les attributions des différentes autorités.

Ces considérations de droit européen doivent se combiner avec le contexte constitutionnel français : « la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales [et] de leurs compétences ».

Il a donc été jugé nécessaire et suffisant d'écrire dans la loi que l'Etat confiera aux régions, à leur demande, tout ou partie de la gestion des fonds européens, soit par transfert de l'autorité de gestion, soit par délégation de gestion, dans un cadre fixé par décret en Conseil d'Etat, et de préciser que, pour le FSE, les conseils généraux pourront bénéficier d'une délégation de gestion. Par-là, ces collectivités se trouveront investies de l'ensemble des droits et obligations, tels que définis par le droit européen, qui s'attachent à la qualité d'autorité de gestion ou de responsable d'une délégation de gestion, notamment dans leurs relations avec l'Etat et avec les autres autorités.

Dès lors qu'il est prévu, pour le FEADER, et compte tenu de contraintes européennes spécifiques, un cadrage national particulier, dispositif qui intéresse la libre administration des collectivités territoriales, il est proposé que la loi en fixe le principe et donne une habilitation expresse au pouvoir réglementaire à cet égard.

b) corrections et sanctions financières

En matière de corrections et sanctions financières prononcées par les autorités européennes, le droit européen ne connaît que l'Etat-membre. Lorsque la Commission relève une erreur dans la gestion des fonds européens, elle se retourne vers l'Etat membre sur le territoire duquel l'erreur a été commise pour récupérer les fonds qui ont été mal employés et non vers la collectivité de cet Etat à l'origine de l'erreur. Le droit européen ne comporte aucune disposition concernant la répartition interne des conséquences de ces mesures.

Il s'agit au surplus d'une question qui concerne au plus près la libre administration des collectivités territoriales.

Pour ces raisons, la loi doit contenir des dispositions suffisamment détaillées.

Introduites au CGCT en tant qu'article L. 1511-1-2, elles visent à responsabiliser les collectivités territoriales dans l'exercice de cette nouvelle attribution et à ne pas faire supporter par l'Etat des charges qui n'ont pas à figurer, de manière définitive, à son budget en ce qu'elles résultent de l'action ou du défaut d'action de collectivités territoriales.

Afin de préserver les droits des collectivités concernées et d'éviter la condamnation de la France, l'Etat devra les informer de toute procédure administrative ou juridictionnelle ouverte à son encontre par les instances européennes et elles pourront présenter leurs observations afin de permettre à l'Etat de répondre dans le cadre de cette procédure.

Les sommes mises à la charge de l'Etat à l'issue de cette procédure constitueront des dépenses obligatoires pour les collectivités qui avaient la responsabilité de la gestion du programme européen considéré.

Toutefois, ces sommes ne resteront pas de manière finale à leur charge lorsque l'erreur de gestion s'est traduite par l'attribution d'une aide illégale à une entreprise qui doit faire l'objet d'une récupération à la suite d'une décision communautaire, cette récupération incombant à la collectivité qui a octroyé l'aide en vertu du deuxième alinéa de l'article L. 1511-1-1 du CGCT. Le nouvel article L. 1511-1-2 du CGCT rappelle cette obligation figurant à l'article précité.

4. Mise en œuvre

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

Sur la période de programmation 2007-2013, aucun texte législatif n'a été adopté pour la mise en œuvre des programmes européens (en dehors du cas particulier de l'Alsace – loi n° 2008-776 du 4 août 2008). Les textes applicables visent expressément la période 2007-2013 et permettront de réaliser les dernières obligations réglementaires. Aucun texte ne doit être abrogé et aucune mesure transitoire n'est nécessaire.

4.2. Modalités d'application des dispositions envisagées

Les textes suivants concerneront la désignation des autorités qui mettront en œuvre les fonds, assureront le suivi, la certification et le contrôle des programmes :

- un décret qui désignera l'autorité compétente en matière d'audit ;
- un décret qui déterminera « l'autorité de désignation » chargée de désigner les autorités de gestion et de certification pour le FEDER, le FSE et le FEAMP et l'autorité de désignation pour les organismes payeurs du FEADER ;
- un décret qui désignera l'autorité de coordination ;
- pour le FEADER, un décret en Conseil d'Etat pour définir les règles de répartition des apurements ;
- des arrêtés désignant les autorités de gestion et de certification et les organismes payeurs.

En outre :

- une circulaire ou un décret définiront un cadre commun à l'ensemble des fonds européens, les principes généraux applicables, le rôle des ministères et des différentes autorités en charge de la gestion, du suivi, du paiement, de la certification et des audits. La circulaire abrogera celle du 13 avril 2007.
- une circulaire précisera le circuit financier, budgétaire et comptable des fonds européens hors fonds agricoles. Elle remplacera celle du 14 mai 2007.
- un ou des décrets définiront les conditions d'éligibilité des dépenses, les principales pièces justificatives. Il remplacera le décret du 3 septembre 2007 pour le FEDER et le FSE et celui du 24 novembre 2009 pour le FEADER.

5. Impacts des dispositions envisagées

5.1. Impact économique, social et environnemental

La gestion des fonds européens mettra les régions en mesure de contribuer au redressement économique, de renforcer leurs interventions dans des domaines prioritaires et de renforcer la cohérence de l'action publique dans ces matières. Elle permettra une synergie avec les actions que les régions conduisent sur leurs propres budgets. Ainsi et à titre illustratif :

En matière d'innovation et de financement des PME, ces thèmes sont déjà très présents dans la programmation en lien avec la mise en œuvre effective par les régions de leur stratégie régionale d'innovation depuis 2009. Pour sept régions métropolitaines, le thème « Innovation » représente ainsi plus de 40% des crédits FEDER programmés. La dynamique des approches collectives – pôles, clusters régionaux, existence de dispositifs d'animation

renforcés – ou encore la concentration des efforts sur quelques instruments structurants contribuent souvent à la bonne performance des régions en matière d'innovation. Si l'on y ajoute les TIC qui représentent 10% ou plus de la programmation FEDER dans trois régions métropolitaines, les investissements en faveur de « l'économie de la connaissance » représentent plus de la moitié de la programmation FEDER. Les régions affichant un volontarisme fort sur ce thème se distinguent souvent par la forte capacité du partenariat régional à s'appuyer sur un tissu d'acteurs matures en ce domaine.

La décentralisation des fonds européens est donc cohérente avec la définition que la loi donne de la compétence économique des régions et les priorités qu'elle exprime en ce domaine.

L'environnement représente plus de 19% de la programmation dans neuf régions métropolitaines. Ce thème, qui recouvre aussi bien des actions en matière d'efficacité énergétique que pour la protection de l'environnement, constitue le point d'entrée principal des régions vers des politiques territoriales de développement durable, priorité majeure de la politique de cohésion et de la nouvelle stratégie Europe 2020. En la matière, le développement de démarches territoriales intégrées, l'accompagnement des porteurs de projets et le développement de procédures d'instructions innovantes des dossiers, constituent souvent des atouts pour la réussite des projets environnementaux et, au-delà, pour avancer sur la voie du développement durable.

Le gouvernement français a encouragé l'intégration d'un volet urbain pour réinsérer les quartiers en difficulté et leurs habitants dans les dynamiques urbaines d'ensemble. La grande majorité des régions ont ainsi intégré un axe ou des mesures dédiées à la revitalisation des quartiers en difficulté.

5.2. Impact juridique et financier

Dans le cadre de la gestion des fonds européens par les conseils régionaux, les fonctions et responsabilités de chacun des acteurs doivent être clairement identifiées.

Enjeux propres au FEADER :

Des enjeux particuliers ont justifié que soient inscrites dans le projet de loi des mentions spécifiques pour le FEADER. Ces questions feront l'objet d'une négociation attentive entre l'Etat et les partenaires autorités de gestion ou autorités de gestion déléguées :

La programmation actuelle de développement rural, financée par le FEADER, s'appuie sur deux règlements communautaires : le règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil du 21 juin 2005 relatif au financement de la politique agricole commune et le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Ils prévoient que les deux fonds agricoles, FEAGA et FEADER sont conduits en gestion partagée entre les Etats membres et la Commission. Ce règlement précise les responsabilités de l'Etat membre et les risques financiers encourus en cas de manquement à l'obligation de sécurisation des dépenses effectuées dans ce cadre.

- Enjeu lié à la sécurisation financière

L'apurement communautaire repose sur deux procédures distinctes, l'apurement de conformité et l'apurement comptable.

Dans les deux cas, il s'agit de corrections financières retenues lors des remboursements payés par la Commission européenne suite à des déclarations de dépenses de l'organisme payeur. Ces corrections financières interviennent suite à des constats de non conformité ou de non préservation des intérêts financiers communautaires.

- L'apurement de conformité : La Commission audite la mise en œuvre de la PAC et la conformité des procédures au moyen d'audits dits de conformité. A l'issue de la phase contradictoire, elle peut décider de corrections financières prélevées sur les demandes de remboursement à venir. Le montant de la correction financière proposée par la Commission ne peut s'appuyer que sur les constats des auditeurs. Cela implique que les audits du FEADER donneront lieu le plus souvent à des corrections dans le périmètre de la région qui aura été visitée.

Toutefois, il est probable que toute anomalie de portée nationale qui sera détectée par la Commission européenne donnera lieu à des corrections d'ampleur nationale. A titre d'exemple, un audit sur une mesure de développement rural dite indemnité compensatoire des handicaps naturels (ICHN) en métropole a donné lieu en 2010 à des corrections sur les DOM du fait de la similitude des règles de gestion détectées en anomalie entre le PDRH et les PDR DOM. Il conviendra donc de définir les modalités de répartition des conséquences des refus d'apurement.

- L'apurement des comptes : Des corrections financières peuvent être décidées à l'encontre de l'Etat membre. La méthode statistique dite « Monetary Unit System » (MUS) imposée par la Commission européenne implique que les contrôles sont réalisés aujourd'hui sur un échantillon d'environ 170 à 200 dossiers pour les mesures non surfaciques avec une correction extrapolée fixe de près de 2 M€ par dossiers en anomalie à 100%.

Si la méthode d'échantillonnage reste la même, les dossiers sélectionnés (dans une région donnée) et détectés en anomalie donneront lieu à une correction extrapolée sur la France entière. La répartition de cette correction nécessitera de définir des règles préalables et impliquera des phases de négociation entre l'Etat et les régions.

Si la méthode d'échantillonnage est régionalisée pour tenir compte de l'environnement de contrôle différent de chaque autorité de gestion, l'extrapolation pourrait être régionale, simplifiant la répartition des corrections financières. Le nombre de contrôles devra donc être augmenté pour obtenir des échantillons suffisants dans chaque région.

- Le suivi des créances consiste pour la Commission européenne à appliquer les dispositions dites du « 50/50 ». Les irrégularités détectées par l'organisme de paiement doivent faire l'objet d'un suivi précis et d'un recouvrement dans des délais légaux. Passés ces délais, la Commission récupère 50% du montant auprès de l'Etat membre laissant les 50% restant à la charge du budget communautaire. Le projet de règlement transversal prévoit de porter cette charge de l'Etat membre à 100%. Ainsi dans le cadre d'une décentralisation des autorités de gestion, il conviendra de répartir la responsabilité de ces sommes apurées.

- Enjeu lié aux risques de perte de crédits

Actuellement, le calcul du dégagement d'office - montant récupéré par la Commission européenne en cas de non atteinte des objectifs de consommation des crédits FEADER - se fait au niveau hexagonal, ce qui, grâce aux paiements des mesures de masse (Indemnité compensatoire de handicaps naturels - ICHN - et Prime herbagère agroenvironnementale -

PHAE) et à la mutualisation entre les régions, limite le risque de DO à chaque fin d'année. La situation pourrait être différente si le périmètre de calcul est régional. Des modalités appropriées au nouveau contexte seront donc définies.

5.3. Impact sur la gouvernance et sur les missions de l'Etat

➤ Gouvernance

L'accord de partenariat interfonds doit organiser un pilotage stratégique au niveau national qui rassemble dans une même instance : les administrations responsables au niveau national, celles responsables des thématiques retenues dans l'accord de partenariat et l'ensemble des autorités de gestion des programmes.

La concertation nationale sur ce document a été lancée le 20 décembre 2012.

Pour le FEADER, un comité Etat-régions sera mis en place au niveau national pour définir les grandes orientations, harmoniser les actions et suivre la programmation. Un comité Etat-Région sera également mis en place dans chaque région notamment pour assurer l'articulation avec les politiques portées par l'Etat.

➤ Missions de l'Etat :

- Au niveau central :

L'Etat conservera ses missions :

- de représentation de la France auprès des autorités européennes ;
- de répartition des enveloppes financières des fonds entre les régions. Au-delà du calcul théorique d'affectation d'enveloppe par région, l'Etat peut décider, dans le cadre de l'enveloppe financière globale affectée par catégorie de région, d'effectuer un transfert entre les différentes régions pour ré équilibrer certaines disparités financières au regard des besoins identifiés (péréquation). Cette faculté a été utilisée lors de la programmation précédente ;
- de coordination des futurs programmes du fait qu'il est l'unique interlocuteur de la Commission européenne au plan juridique, et à ce titre responsable des engagements pris au titre de l'accord de partenariat. Ce rôle de coordination inclura :
 - le pilotage stratégique de l'accord de partenariat ;
 - la transmission des informations à la Commission européenne ;
 - l'appui à la mise en œuvre des programmes, notamment au travers d'un dispositif national d'assistance technique, et plus largement dans le cadre de la mise en œuvre des missions visées aux articles 63 et 112 du projet de règlement interfonds, dont l'Etat est responsable, notamment la bonne gestion financière des programmes et des fonds, la mise en place et la gestion d'une procédure de traitement des plaintes au niveau national, la mise en place et le suivi de procédures budgétaires, comptables de détection des irrégularités et de recouvrement des indus.

Un cadre national précisera certaines orientations stratégiques et méthodologiques pour la mise en œuvre du FEADER. Il définira le contenu devant être identique dans toutes les régions et le degré de subsidiarité, en raison de la nécessité d'assurer une solidarité nationale vis-à-vis de certains publics cibles (jeunes agriculteurs) ou de certains territoires (montagne) et de répondre à certains enjeux environnementaux imposés par l'Union européenne.

En outre, il reviendra à l'Etat central d'assurer la fonction d'autorité d'accréditation/de désignation, conformément aux nouvelles dispositions prévues par le règlement financier (article 56.3) et du règlement interfonds (article 64).

- Au niveau déconcentré :

La décentralisation impliquera le transfert de missions de gestion et d'instruction.

Pour les aides de la politique agricole commune, un système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) est obligatoire. Certains instruments nécessaires à la gestion sont centralisés (parcellaire graphique, base de données nationales sur l'identification). Le développement d'un SIGC dans chaque région et la reconstruction partielle ou complète des systèmes d'information comporterait un coût élevé et un long délai de mise en place. Ces considérations paraissent justifier en première analyse que certaines tâches puissent rester exercées par les services de l'Etat, qui seraient, à ce titre, à la disposition des régions.

Le préfet de région, représentant de l'Etat, restera garant du respect des règlements européens. Les services régionaux et départementaux seront éventuellement sollicités par la région pour des expertises dans les domaines de leur compétence.

L'Etat devra conserver les moyens humains suffisants pour gérer la clôture de la période 2007-2013 (éligibilité des dépenses jusqu'au 31/12/2015, clôture des programmes qui peut durer jusqu'en 2021).

Il faut tenir compte aussi du caractère polyvalent de certains agents dans les petites équipes.

C'est pourquoi, outre la formule classique du partage des services ou de leur transfert aux régions, d'autres possibilités seront envisageables, telles que :

- un transfert par étapes au fur et à mesure de l'achèvement des opérations relatives aux programmes en cours, et/ou un temps de travail partagé ;
- la création d'une structure mutualisée, sous la double autorité de l'Etat et du conseil régional ;
- une mise à disposition des services de l'Etat, par exemple pour l'instruction des dossiers.

Aussi le projet de loi permet-il des solutions diverses, susceptibles de varier selon les services et selon les régions.

Les effectifs susceptibles d'être concernés sont présentés dans la partie relative aux personnels.

Fonds européens

Tableau de l'architecture actuelle

FONDS	NIVEAU NATIONAL	NIVEAU REGIONAL
Pour les 4 fonds	La DATAR assure l'animation du GIF et du CIF dans la perspective de la mise en œuvre de la programmation 2014-2020.	<p>Pour chaque région :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Un comité régional de suivi commun aux 4 fonds (FEDER, FSE, FEADER, FEP) : <ul style="list-style-type: none"> ▪ coprésidé par le préfet et le président du conseil régional ▪ composition : services de l'État (SGAR, DIRECCTE, DRAAF, DRAM), conseil régional, départements, OI,... - Un comité régional de programmation.
Pour le FEDER et le FSE	La DATAR assure une mission générale de coordination pour les 2 fonds. Elle est autorité de gestion du programme national d'assistance technique Europ'Act (PRESAGE système unique de suivi informatisé, communication, ...). « Groupe de suivi du CRSN » : commun au FEDER et au FSE (cf. infra).	
FEDER	Le ministère de l'intérieur assure le suivi de la gestion financière.	<ul style="list-style-type: none"> - Autorités de gestion : Les préfets de région (mis en œuvre par les SGAR), DATAR pour le PNAT/Europ'Act, Conseils régionaux pour PO FEDER Alsace et Programmes CTE. - Autorités de gestion déléguées : conseils régionaux, ADEME, OSEO, EPCI, sur des axes, mesures ou sous-mesures du POR en subvention globale, dans la limite de 50% de l'enveloppe.
FSE	<ul style="list-style-type: none"> - Autorité de gestion : ministère de l'emploi/DGEFP pour le programme national. - Comité national de suivi : <ol style="list-style-type: none"> 1. réuni 2 fois par an (janvier et juin) ; 2. présidé par le DGEFP ; 3. composition : Conseils régionaux, SGAR, partenaires sociaux (MEDEF, CGPME + les 5 organisations syndicales représentatives) membres de droit, DIRECCTE, ARF, CG, ADF, représentants de collectifs d'associations. 	<ul style="list-style-type: none"> - Autorités de gestion déléguées : préfets de région pour les volets régionaux du programme national (85% des crédits du programme national) (mis en œuvre par les DIRECCTE). - Autorités de gestion pour les 4 programmes FSE des DOM : préfets de région. - Organismes intermédiaires : 4 OI têtes de réseaux + environ 250 organismes intermédiaires (AVISE, France Active, FPSPP, conseils régionaux, conseils généraux, PLIE, GIP académiques, CRESS ...). Environ 60% des crédits déconcentrés sont gérés par des collectivités.
FEADER	<ul style="list-style-type: none"> - Autorité de gestion : ministère de l'agriculture/DGPAAT pour le programme de développement rural hexagonal (PDRH). <p>Le FEADER 2007-2013 a hérité d'un stock d'aides encore à verser engagées lors de la programmation 2000-2006, essentiellement sur le programme de développement rural national (PDRN). Le volume important de ce stock (1,1Md€) a plaidé en faveur d'une gestion relevant du « socle national ».</p> <p>Le socle national (SN) comprend des mesures où le ministère de l'agriculture est le seul financeur national : installation des jeunes agriculteurs, indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN), prime herbagère agroenvironnementale (PHAE), mesure agroenvironnementale rotationnelle, mesures forestières dont le plan chablis...</p> <p>Les volets régionaux (VR) comprennent</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Autorités de gestion : préfet de région pour chacun des PDR des DOM, Collectivité Territoriale de Corse pour le PDR Corse. - Représentants de l'AG : préfets de région (mis en œuvre DRAAF). - Délégation de missions d'AG : mise en œuvre de mesures du volet régional (DRDR) sans délégation d'enveloppes : 12 conseils régionaux, conseils généraux.

	<p>les mesures partagées entre différents financeurs nationaux (État, collectivités territoriales, organismes divers...).</p> <p>Au niveau régional, le document régional de développement rural (DRDR) est le document de référence pour la mise en œuvre du développement rural en région. Il comprend donc une description détaillée des dispositifs du volet régional et une information sur l'application en région des dispositifs du socle national du PDRH.</p> <p>Le DRDR est modifiable par le préfet de région après consultation du partenariat régional. Il n'a pas de statut juridique propre. Il est approuvé par le seul MAA et n'est pas validé par la Commission.</p> <p>- Comité de suivi hexagonal du PDRH :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. réuni au moins une fois par an ; 2. présidé par le DIRCAB du MAA ; 3. composition : DGPAAT, représentant de l'ARF, des OPA ... 	
<p>FEP</p>	<p>- Autorité de gestion : MEDDE/DPMA.</p> <p>- Comité national de suivi du PSN :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. réuni au moins une fois par an ; 2. présidé par le DPMA ; 3. composition : DPMA, représentant de l'ARF, ... 	<p>- Autorité de mise en œuvre : préfet de région pour le volet déconcentré</p> <p>- COREPAM : généralement une sous-instance du comité régional de suivi des fonds.</p>

3. Titre II : L'EMPLOI ET L'AVENIR DE LA JEUNESSE (articles 4 à 16)

3.1. CHAPITRE Ier : LA FORMATION PROFESSIONNELLE (articles 4 à 11 inclus)

3.1.1. Section 1. : Renforcement des compétences de la région

1. Diagnostic

Dans le domaine de la formation professionnelle initiale dont l'Etat est le principal financeur (au travers notamment du ministère de l'éducation nationale), la région dispose de compétences diverses en matière d'enseignement professionnel, d'apprentissage et de formations sanitaires et sociales.

- En matière d'apprentissage, la région dispose de compétences de droit commun depuis la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. A ce titre, elle définit un programme régional d'apprentissage et de formation professionnelle continue, organise par voie de conventionnement le fonctionnement des centres de formations d'apprentis régionaux et assure le contrôle technique et financier de ces centres. De plus, la région verse aux centres de formation d'apprentis des dotations de fonctionnement et des subventions à l'investissement, et verse aux employeurs d'apprentis l'indemnité compensatrice forfaitaire.

- En matière d'enseignement professionnel, la région est compétente pour la construction et la rénovation des bâtiments ainsi que la gestion des personnels techniciens et ouvriers et de service. Elle élabore un programme prévisionnel des investissements relatifs aux lycées, aux établissements d'éducation spéciale, aux lycées professionnels maritimes et aux établissements d'enseignement agricole. A ce titre, le conseil régional définit la localisation des établissements, leur capacité d'accueil et le mode d'hébergement des élèves. L'Etat (ministère de l'éducation nationale et ministère de l'agriculture, s'agissant des lycées agricoles) est responsable du contenu des enseignements et de la pédagogie, de l'organisation de l'offre des enseignements, ainsi que de la gestion du personnel enseignant.

- En matière de formations sanitaires et sociales, la région définit et met en œuvre la politique de formation des travailleurs sociaux et élabore le schéma régional des formations sociales. Elle recense, dans ce cadre et en association avec les départements, les besoins de formation à prendre en compte pour la conduite de l'action sociale et médico-sociale. De plus, l'article 73 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales a transféré à la région la compétence pour autoriser les écoles et instituts de formation aux professions paramédicales et de sages-femmes et, pour les écoles et instituts de formation aux professions paramédicales, pour agréer leurs directeurs. A ce transfert est associée la prise en charge du fonctionnement et de l'équipement des écoles et instituts publics de formation ainsi que des centres de formation des préparateurs en pharmacie hospitalière.

Dans le domaine de la formation professionnelle continue, la région représente le premier financeur, dans la mesure où elle dispose d'une compétence de droit commun. A ce titre :

- La région, aux termes des articles L. 214-12 et suivants du code de l'éducation, « définit et met en œuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle

orientation professionnelle ». Ainsi, elle élabore le contrat de plan régional de développement des formations professionnelles, organise le réseau d'assistance aux candidats à la validation des acquis de l'expérience, organise des actions favorisant un accès équilibré des femmes et des hommes aux différentes filières de formation, et assure l'accueil en formation de la population résidant sur son territoire ou dans une autre région. De plus, la région peut signer des conventions, avec les organismes paritaires collecteurs agréés, sur l'étendue de sa participation financière aux actions de formation continue et aux rémunérations des personnes bénéficiaires d'un congé individuel de formation (article L. 6121-3 du code du travail).

- L'Etat et ses opérateurs conservent cependant une large compétence sur la formation professionnelle continue. L'Etat dispose d'une compétence de principe pour la formation de publics spécifiques (personnes placées sous main de justice, lutte contre l'illettrisme et formation aux « compétences clés », Français résidant hors de France, ultramarins, formation des dirigeants d'entreprise). Par dérogation, les régions Aquitaine et Pays de la Loire organisent et financent, à titre expérimental, la formation professionnelle continue des personnes détenues (loi pénitentiaire n°2009-1436 du 24 novembre 2009). L'Etat concourt également au financement d'actions de formation professionnelle continue pour les stages de qualification et de perfectionnement à destination des chefs d'entreprise. L'Etat réalise un contrôle administratif et financier sur les dépenses de formation exposées par les employeurs et sur les activités de formation professionnelle continue, il définit le statut des stagiaires, les règles de conventionnement, le contenu des programmes. Il procède à l'homologation des diplômes et au contrôle pédagogique. Le suivi des personnes à la recherche d'un emploi est assuré par Pôle Emploi. Cette institution publique est chargée d'accompagner et d'informer les personnes à la recherche d'un emploi ou d'une formation et peut prescrire toutes les actions utiles pour développer leurs compétences professionnelles et améliorer leur employabilité. Enfin, s'agissant des personnes souffrant d'un handicap, l'Association pour la gestion du fonds d'insertion des travailleurs handicapés est en charge de la gestion des cotisations versées par les employeurs d'établissement de plus de 20 salariés ne respectant pas l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés à hauteur de 6% de leurs salariés.

Il ressort de ce qui précède que la formation professionnelle se caractérise par l'intervention conjointe de plusieurs entités (Etat, régions, organisations syndicales représentatives d'employeurs et de salariés, Pôle Emploi, associations...), comme l'atteste le tableau ci-dessous :

Tableau 2

Répartition des dépenses de formation par domaine et par financeur en 2010

	Champ 22 régions	Etat	Partenaires sociaux et Entreprises	Conseils régionaux et Aut. Collectivités	Pôle emploi
Formation professionnelle initiale	19 113	66%	8%	26%	
Enseignement professionnel du 2nd*	8 296	71%	8%	20%	
Formations supérieures (niveau III et II)	5 079	91%		9%	
Apprentissage	4 801	44%	15%	40%	
Formations artistiques, sanitaires et sociales	936			100%	
Formation professionnelle continue	6 559	12%	55%	27%	5%
Demandeurs d'emploi	3 602	15%	31%	44%	10%
Actifs occupés	2 738	8%	91%	2%	0%
Formations indifférentes au statut	219	25%		75%	
Activités périphériques	1 893	48%	9%	18%	25%
Orientation professionnelle	1 570	42%	10%	19%	30%
Certification et validation des acquis	257	90%	5%	4%	
Etudes, ingénierie	66	38%	12%	50%	
ENSEMBLE CHAMP FORMATION PROFESSIONNELLE	27 565	52%	19%	26%	3%
Enseignement général et technologique du second degré	13 930	76%		24%	
ENSEMBLE CHAMP TOTAL	41 494	60%	13%	25%	2%

Source : Tableaux financiers des PRDF/CPRDF. CNFPTLV

De nombreuses difficultés sont apparues, expliquées notamment par l'enchevêtrement des compétences et par la multiplication des cofinancements. Elles sont notamment décrites dans le rapport public thématique « La formation professionnelle tout au long de la vie » (Cour des Comptes, 2008). Il est proposé d'y remédier au moyen d'un élargissement des compétences des régions.

2. Objectifs poursuivis

L'approfondissement des compétences de la région en matière de formation professionnelle permettra de clarifier la répartition des compétences et des responsabilités entre les différents acteurs de la formation professionnelle. L'extension des compétences de la région a pour objectif de rechercher une plus grande efficacité de la politique de formation professionnelle, en rapprochant les instances décisionnelles au plus près des besoins des territoires et des bassins d'emploi. Le projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique propose six évolutions.

a. Le transfert aux régions de la formation professionnelle de publics jusqu'alors pris en charge par l'Etat

- La formation professionnelle des personnes souffrant d'un handicap sera transférée à la région. Selon l'enquête Handicap et santé conduite par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) et l'INSEE, le taux de chômage des personnes handicapées atteignait 22% en 2008. Leur faible niveau de qualification (niveau inférieur ou égal au BEP pour 80% d'entre eux) constitue un frein majeur dans leur insertion professionnelle. Aussi, l'amélioration des dispositifs de formation professionnelle proposés aux personnes handicapées représente-t-elle un enjeu important pour les pouvoirs publics. Le transfert à la région de cette compétence de l'Etat permettra de mieux adapter l'offre de formation aux besoins des personnes et des entreprises dans les bassins d'emploi.

- La lutte contre l'illettrisme et l'acquisition des compétences clés sera confiée à la région. La part de la population française âgée de 18 à 65 ans et ayant été scolarisée en France

en situation d'illettrisme est estimée à environ 9 % par l'INSEE, soit 3 100 000 personnes, dont 57 % sont des actifs occupés. Le développement des compétences clés (compréhension et expression écrites, techniques élémentaires en mathématiques et sciences, utilisation des technologies de l'information et de la communication, aptitude à développer ses connaissances et compétences de façon autonome) constitue un sérieux atout pour l'insertion professionnelle durable.

- La formation professionnelle des personnes placées sous main de justice sera transférée aux régions. L'article 9 de la loi pénitentiaire n°2009-1436 du 24 novembre 2009 avait autorisé les régions qui le souhaitent à exercer cette compétence à titre expérimental. Les régions Aquitaine et Pays de la Loire exercent cette compétence depuis 2011. Fort du bilan positif tiré de cette expérience mise en place depuis 2011, le Gouvernement propose de généraliser ce transfert de compétence.

- La formation professionnelle des français résidant à l'étranger sera organisée et financée par la région. Une convention conclue avec l'Etat précisera les modalités d'accès de ce public au service public régional de la formation professionnelle.

b. L'exercice par la région de l'achat public de formation pour le compte d'autres personnes publiques

Il est proposé de confier aux régions la coordination de l'achat de formations collectives pour le compte de Pôle Emploi et des départements. Cette réorganisation permettra une mutualisation des moyens, des économies d'échelle et un recentrage de Pôle Emploi et des départements autour de leurs missions propres.

c. L'approfondissement des compétences régionales en matière de financement de la rémunération des stagiaires

Les articles L. 6341-1 et suivants du code du travail confient à l'Etat et à la région notamment le financement de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle. Il est proposé de clarifier l'organisation financière en réservant à la région le financement de la rémunération de certains stages et en précisant les stages dont la rémunération des stagiaires peut faire l'objet d'un cofinancement de l'Etat et des régions.

d. L'habilitation par la région d'organismes assurant un accompagnement personnalisé des personnes les plus en difficulté

L'application du droit communautaire impose aux régions de respecter les règles de concurrence dans le financement de la formation professionnelle. Les dispositifs mis en place sont souvent hétérogènes d'une région à l'autre, ce qui a rendu nécessaire l'intervention du législateur pour harmoniser les conditions juridiques d'intervention des régions. Le projet de loi permet une habilitation *ad hoc* des organismes de formation, leur confiant la mission d'intérêt économique général consistant à garantir aux personnes rencontrant des difficultés particulières d'apprentissage un droit d'accès effectif à un premier niveau de qualification. Ce dispositif doit s'inscrire dans le respect des règles de la commande publique. Aussi, un décret en Conseil d'Etat sera nécessaire pour préciser notamment les conditions de sélection et de financement de ces organismes. Dans la mesure où les organismes de formation dument habilités par la région participent à une mission qualifiée de service d'intérêt économique

général, la région pourra leur verser des compensations d'obligations de service public, dans le respect des normes communautaires relatives aux aides d'Etat.

e. Le transfert à la région de compétences nouvelles en matière de formations sanitaires et sociales

Le projet de loi procède à une extension des compétences de la région en matière de formations sanitaires et sociales. Les établissements dispensant des formations sociales sont tenus de déposer auprès du préfet une déclaration préalable à leur ouverture. La disposition propose de remplacer cette obligation de déclaration préalable par un agrément de la région, après avis conforme du préfet. Des sanctions fixées par voie réglementaire sont prévues en cas de non-respect de cette obligation d'agrément. Ce dispositif permet aux régions de bénéficier d'un outil efficace de pilotage du développement des établissements de formations sociales.

S'agissant de la formation des travailleurs sociaux, le projet clarifie les situations et les conditions dans lesquelles la région finance les établissements dispensant ces formations. Il est également proposé d'imposer aux établissements de formations sociales une obligation de coopération avec les autres établissements d'enseignement supérieur. Enfin, il est proposé de confier aux régions le pouvoir de proposer le nombre d'élèves admis à entreprendre des études de santé. La région, forte de sa connaissance des besoins et de ses capacités financières, sera à même de proposer des quotas pertinents.

3. Evaluation des impacts

Le transfert à la région de la formation professionnelle des publics jusqu'alors pris en charge par l'Etat parachève la décentralisation des compétences de l'Etat en matière de formation professionnelle et permettra à la région d'élaborer une politique régionale globale de développement de la formation professionnelle à l'égard de tous les publics.

Dans la mesure où la région est titulaire d'une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle, l'exercice par les régions de l'achat public de formations collectives pour le compte des départements et de Pôle Emploi est apparu susceptible de générer des économies d'échelle, et facilitera l'exercice par ces différentes institutions de leurs compétences respectives.

Enfin, la création d'un dispositif législatif de mandatement d'organismes de formation assurant un accompagnement à la formation des personnes présentant des difficultés particulières d'apprentissage devrait procurer davantage de sécurité juridique aux régions dans les relations qu'elles entretiennent avec les organismes de formation.

4. Mise en œuvre

L'habilitation par la région d'organismes assurant un accompagnement personnalisé des personnes les plus en difficulté nécessitera l'édiction d'un décret en Conseil d'Etat, afin de respecter les exigences du droit de la commande publique. Ce décret précisera les modalités d'application de cette disposition et notamment les conditions de sélection et de financement de ces organismes.

3.2.2. Section 2: Gouvernance de l'emploi et de la formation professionnelle

1. Diagnostic

La formation professionnelle et l'emploi sont intimement liés, aussi est-il opportun de confier la réflexion nationale concernant ces politiques publiques à une même institution. Pourtant, jusqu'à présent, ces compétences relèvent de la responsabilité de deux organismes différents, au plan national et au plan régional.

- *La gouvernance nationale et régionale de la politique de l'emploi*

Le Conseil national de l'emploi (CNE) fut mis en place par la loi n°2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi. Au titre de l'article L. 5112-1 du code du travail, ce conseil émet un avis sur notamment les projets de loi, d'ordonnance et de décret relatifs à l'emploi, ainsi que sur le projet de convention pluriannuelle d'objectifs et de gestion conclue avec Pôle Emploi et avec l'organisme de gestion du régime d'assurance chômage. Ce conseil veille à la mise en cohérence des actions des organismes participant au service public de l'emploi et procède à l'évaluation des actions engagées.

Dans chaque région, un conseil régional de l'emploi (CRE) est présidé par le préfet de région et comporte des représentants d'organisations professionnelles d'employeurs et de travailleurs, du conseil régional et des principales administrations intéressées. Il est consulté sur l'organisation territoriale du service public de l'emploi en région. Sans préjudice des dispositions de l'article L. 5112-1 du code du travail, le conseil régional de l'emploi est informé sur la mise en œuvre de la convention annuelle régionale de Pôle Emploi (prévue à l'article L. 5312-11 du même code). Il est notamment informé des conventions de portée régionale ou locale relatives au suivi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des évaluations des conditions de réalisation des conventions conclues avec les maisons de l'emploi (article R. 5112-19 du code du travail).

- *La gouvernance nationale et régionale de la politique de formation professionnelle*

Le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV) a été institué par la loi n°2009-1437 du 24 mai 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie. L'article L. 6123-1 du code du travail lui confie la mission de favoriser la concertation nationale entre l'Etat, les régions, les partenaires sociaux et les autres acteurs pour la définition des orientations pluriannuelles et des priorités annuelles des politiques de formation professionnelle initiale et continue. Ce conseil est également chargé d'évaluer ces politiques, et d'émettre un avis sur les projets de lois, d'ordonnances et de dispositions réglementaires dans ces domaines.

Dans chaque région, un comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) a pour mission de favoriser la concertation entre les divers acteurs afin d'assurer une meilleure coordination des politiques de formation professionnelle et d'emploi (article L. 6123-18 du code du travail). Ces comités ont été créés par la loi n°2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale. L'élaboration du contrat de plan régional de développement des formations professionnelles a lieu au sein du CCREFP (article L. 214-13 du code de l'éducation). Il ressort de l'article D. 6323-21 du code du travail que ce comité régional est composé, outre du préfet de région et du président du conseil régional, de

représentants du rectorat et d'autres administrations de l'Etat, d'autres représentants de la région, des représentants d'organisations représentatives d'employeurs et de salariés.

2. Objectifs poursuivis

Le projet de loi engage une rationalisation de la gouvernance institutionnelle des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle.

Il est ainsi proposé de confier les missions du conseil national de l'emploi et du conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie à la même instance, dans la mesure où ces deux politiques sont étroitement liées. Le projet de loi propose à cette fin de créer le conseil national de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle qui exercera les missions jusqu'à présent confiées aux organismes précités. Cette nouvelle institution sera placée auprès du Premier ministre, et sera composée de représentants élus des conseils régionaux, des représentants de l'Etat et du Parlement, des organisations professionnelles et syndicales et de personnalités qualifiées, des principaux organismes de formation (pôle emploi) avec voix consultatives (nouvel article L. 5611-1 du code du travail). En région, il est proposé d'enrichir les missions confiées au comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle au moyen de deux dispositions. D'une part, il est confié au comité le pouvoir d'émettre un avis sur les conventions d'application des contrats de plan régionaux de développement de la formation professionnelle. D'autre part, le projet de loi instaure une convention régionale annuelle de coordination de l'emploi et de la formation. Cette convention serait signée par le préfet de région et le président du conseil régional avec Pôle Emploi et avec les missions locales (nouvel article L. 5611-4 du code du travail).

3. Evaluation des impacts

Au plan national, la fusion des instances nationales de définition des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle permettra à l'Etat d'appréhender de manière plus globale les enjeux économiques et sociaux relatifs à l'emploi en France. Les orientations élaborées par cette future instance seront circonstanciées, et les politiques de formations professionnelles pourront s'enrichir en prenant davantage en considération les besoins en formation des bassins d'emploi et des entreprises.

Au plan local, l'enrichissement des missions du comité régional de l'emploi et de la formation professionnelle implique une meilleure coordination de tous les acteurs des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle (Etat, régions, missions locales, Pôle emploi, associations...).

4. Mise en œuvre

Parmi les mesures permettant la mise en place du Conseil national de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle, le dernier alinéa de l'article L. 5611-1 du code du travail prévoit que les administrations et les établissements publics de l'Etat, les conseils régionaux, les organismes consulaires et les organismes paritaires sont tenues de communiquer à ce conseil les éléments d'information et les études dont ils disposent et qui lui sont nécessaires pour l'exercice de ses missions. Un décret en Conseil d'Etat est nécessaire afin de définir les modalités d'application de cette disposition.

3.2. CHAPITRE II: L'APPRENTISSAGE (articles 12 et 13)

Les propositions du projet de loi visent à dynamiser les politiques d'apprentissage en élargissant compétences et outils au profit de la région.

1. Diagnostic

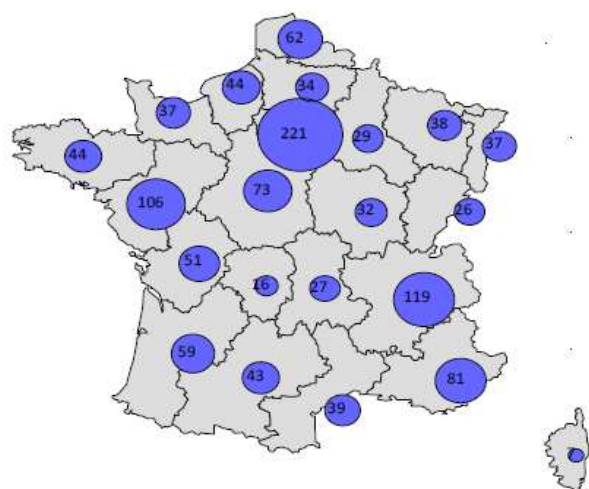
L'apprentissage représente une voie de formation, sous contrat de travail, dans laquelle une alternance est organisée entre formation en entreprise et en centre de formation d'apprentis. Ces établissements accueillent des jeunes sous contrat d'apprentissage. Cette filière de formation permet aux jeunes travailleurs ayant satisfait à l'obligation scolaire, de suivre une formation générale, théorique et pratique, en vue de l'obtention d'une qualification professionnelle sanctionnée par un diplôme ou un titre à finalité professionnelle. En 2010, le nombre de sites de formation en apprentissage représentait 3 061 établissements répartis sur l'ensemble du territoire. 432 732 apprentis ont été accueillis.

L'apprentissage fait l'objet d'une compétence partagée entre l'Etat et les régions. Le projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique propose d'étendre les compétences des régions et de recentrer les compétences de l'Etat.

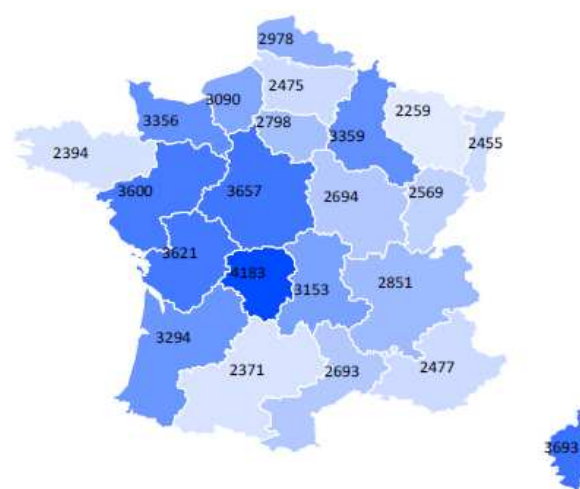
Depuis la loi n° 83-7 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, les régions disposent de compétences de droit commun. A ce titre, elles sont chargées :

- de l'organisation, par voie de conventionnement, du fonctionnement des centres de formation d'apprentis régionaux et des sections d'apprentissage ;
- du contrôle technique et financier de ces structures ;
- de la définition d'un programme régional d'apprentissage et de formation professionnelle continue dans le cadre du contrat de plan régional de développement des formations professionnelles ;
- du versement d'une dotation d'équilibre aux centres de formation d'apprentis pour couvrir leurs dépenses de fonctionnement, le financement d'une subvention à l'investissement pour contribuer à la modernisation et au développement de l'outil de formation des centres, la prise en charge des frais de transport, d'hébergement et de restauration des apprentis durant leur formation ;
- du versement aux employeurs d'apprentis de l'indemnité compensatrice forfaitaire, ainsi que de la détermination de sa nature, son montant et ses conditions d'attribution.

Contribution des Régions au financement des CFA en 2010 (M€)



Contribution des Régions par apprentis en 2010
Moyenne nationale : 2 901€



Source : Rapport du conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie de décembre 2012 « *le financement et les effectifs de l'apprentissage en France, données 2010* »

Les compétences de l'Etat en matière d'apprentissage sont plus réduites et essentiellement tournées vers des missions de contrôle :

- la conclusion de convention de création des centres de formation d'apprentis et l'élaboration de conventions types de création ;
- le contrôle pédagogique des centres de formation d'apprentis régionaux ;
- le contrôle pédagogique, technique et financier pour les centres de formation d'apprentis à recrutement national ;
- l'octroi d'exonérations de cotisations sociales et patronales ainsi que des crédits d'impôt pour inciter les employeurs à embaucher un apprenti.

De plus, les articles L. 6211-3 du code du travail et L. 214-13 du code de l'éducation permettent à l'Etat et aux régions de conclure des contrats d'objectifs et de moyens visant au développement de l'apprentissage, contrats signés le cas échéant avec les chambres consulaires et les organisations représentatives d'employeurs et de salariés.

2. Objectifs poursuivis

Dans un contexte de lutte contre le chômage et de soutien aux politiques de l'emploi, toutes les mesures favorisant une augmentation du nombre d'apprentis doivent être recherchées. Les dispositions proposées par le projet de loi ont pour finalité de faciliter le développement de l'apprentissage et de clarifier la répartition des compétences entre l'Etat et les régions dans ce domaine afin d'accroître l'efficacité de l'action publique locale. Le renforcement des compétences des régions en matière d'apprentissage doit permettre de développer cette filière de formation, de la rendre plus attractive, et en définitive, permettre de faciliter l'insertion des jeunes apprentis sur le marché du travail.

En 2010, le financement de l'apprentissage atteint 8 milliards d'euros, en constante augmentation depuis 2004. Les effectifs sont passés de 373.000 en 2004 à près de 433.000 en 2010.

Ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous, les apprentis et l'offre de formation sont les principaux bénéficiaires du financement de l'apprentissage.

Tableau de synthèse du financement de l'apprentissage sous l'angle des bénéficiaires (en millions d'euros)

Bénéficiaires finaux	2004	2007	2009	2010	Evolution 2009-2010	Evolution 2004/2010
Offre de formation (centres de formation d'apprentis)	2135	2578	2780	2817	1%	32%
			36%	35%		
Apprentis	1950	2690	3039	3249	7%	67%
			39%	40%		
Employeurs d'apprentis	1078	1270	1827	1860	2%	73%
			24%	23%		
Autres		84	117	103		
Total bénéficiaires	5163	6622	7763	8029	3%	56%

Source : Rapport du conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie de décembre 2012 « *Le financement et les effectifs de l'apprentissage en France, données 2010* »

La répartition des compétences entre la région et l'Etat en matière d'apprentissage n'est pas totalement satisfaisante dans la mesure où elle se révèle inadaptée à la montée en puissance envisagée des régions en matière de formation professionnelle. La définition d'une nouvelle répartition des compétences au profit de la région poursuit une logique de recherche d'efficacité et de synergie avec l'accroissement de ses compétences en matière de formation professionnelle ou d'orientation.

Tableau de synthèse du financement de l'apprentissage sous l'angle des contributeurs (en millions d'euros)

Contributeurs finaux	2004	2007	2009	2010	Evolution 2009-2010	Evolution 2004/2010
Entreprises assujetties	735	927	1 040	992	-5%	35%
			13,40%	12,40%		
Entreprises employeurs	1350	1 852	2 116	2 360	12%	75%
			27,30%	29,40%		
Régions	1 321	1 807	1 995	1 967	-1%	49%
			25,70%	24,50%		
Etat	1 254	1 507	2 107	2 143	2%	71%
			27,10%	26,70%		
Organismes gestionnaires	73	77	80	87	9%	19%
			1%	1%		
Apprentis et leur famille	43	71	63	58	-8%	35%
			1%	1%		
Autres ressources	388	381	362	422	17%	9%
			5%	5%		
Total contributeurs	5 164	6 622	7 763	8 029	3%	55%

Source : Rapport du conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie de décembre 2012 « *Le financement et les effectifs de l'apprentissage en France, données 2010* »

3. Evaluation des impacts

Une première disposition du projet de loi prévoit de renforcer le rôle de la région dans l'élaboration des contrats d'objectifs et de moyens pour le développement de l'apprentissage,

prévus par l'article L. 6211-3 du code du travail. Il est proposé que ces contrats soient dorénavant élaborés par la région et sous sa responsabilité.

La disposition suivante propose une mesure qui concerne les centres de formation d'apprentis nationaux, régis par l'article L. 6232-1 du code du travail. Il ne reste à ce jour que deux centres de formation d'apprentis à recrutement national, financés par le Fonds National pour le Développement et la Modernisation de l'Apprentissage (FNDMA) en raison d'un mouvement de régionalisation engagée par le ministère de l'éducation nationale à partir de 2007 : le CFA à recrutement national des compagnons du devoir et du tour de France (AOCDTF), présent sous forme d'antennes dans 4 régions (Bourgogne en cours de régionalisation, Basse-Normandie, Haute-Normandie et Franche-Comté) mais sous la forme de CFA régionaux dans d'autres régions, et le CFA des métiers de la musique (ITEMM) situé en région Pays de la Loire. En 2012, les financements apportés par le FNDMA ont été de 510 000€ pour l'ITEMM et de 820 000€ pour l'AOCDTF. Le projet de loi propose d'une part de procéder à la transformation des centres de formation d'apprentis nationaux en centres de formation d'apprentis régionaux, et d'autre part de supprimer la possibilité pour l'Etat de créer des centres de formation d'apprentis nationaux. Cette mesure permettra de définir un statut unique, décentralisé, des centres de formation d'apprentis. Les éventuels doublons entre la politique nationale et les politiques régionales seront supprimés et le partage des compétences actuellement constaté sera remplacé par une distribution claire des responsabilités. Une mesure de cohérence prévoit de confier à la région et non plus à l'Etat l'élaboration du contenu de la convention de création du centre de formation d'apprentis.

3.3. CHAPITRE III : L'ORIENTATION (articles 14 et 15)

1. Diagnostic

L'ensemble des pouvoirs publics a le souci de veiller à ce qu'aucun élève ne quitte la formation initiale sans qualification.

L'organisation actuelle de l'orientation se caractérise par l'intervention de multiples acteurs. Outre le personnel enseignant, sont fondés à intervenir les personnels de l'Etat spécialisés dans l'orientation (notamment les conseillers d'orientation psychologues), les collectivités territoriales, les organisations professionnelles, les entreprises et les associations (notamment les missions locales et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation financées principalement par les collectivités locales).

L'orientation des élèves s'appuie en particulier sur un réseau de près de 600 centres d'information et d'orientation (CIO) où environ 3 800 conseillers d'orientation psychologues assurent un rôle d'appui auprès des équipes éducatives, des élèves et de leurs familles. Ce réseau présente un maillage territorial resserré puisqu'il existe au moins un CIO dans chaque département. Ces centres sont en principe à la charge du département ou de la commune à la demande desquels ils ont été constitués. Cependant, ils peuvent également être constitués en services d'Etat. Sur environ 565 centres répartis sur le territoire, 256 sont encore des services des collectivités territoriales et 309 sont à la charge de l'Etat².

La loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie a modifié ce dispositif à travers trois mesures :

- la création d'un délégué à l'information et l'orientation, placé auprès du Premier ministre, chargé de proposer les priorités de la politique nationale d'information et d'orientation scolaire et professionnelle, d'établir des normes et d'évaluer les politiques nationales et régionales ;
- la création, sous l'autorité de ce délégué, d'un service dématérialisé d'information et d'orientation, pour lequel une convention peut être conclue entre l'Etat, les régions et le Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels ;
- la labellisation de lieux de services et de conseil en orientation, sous le label « Orientation pour tous ».

Cette loi a aussi instauré pour chaque établissement d'enseignement l'obligation de transmettre à un référent, désigné par le représentant de l'Etat dans le département, les coordonnées des anciens élèves ou apprentis qui ne sont plus inscrits dans un cycle de formation ou qui n'ont pas atteint un niveau de qualification fixé par voie réglementaire.

Aujourd'hui, le service public de l'orientation demeure sous la responsabilité conjointe d'une multitude d'acteurs locaux, ce qui nuit à son efficacité. C'est pourquoi il est apparu nécessaire de désigner une autorité organisatrice au plan local.

2. Objectifs poursuivis

La région, eu égard à sa compétence de droit commun en matière de formation professionnelle, est la mieux placée pour endosser le rôle de coordination des dispositifs

² Chiffres du ministère de l'éducation nationale pour la rentrée 2011-2012.

d'orientation et d'insertion professionnelle. Le projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique propose de confier aux régions un rôle de pilotage des dispositifs de formation professionnelle, l'Etat restant compétent pour définir au niveau national la politique d'orientation des élèves et des étudiants.

Le projet de loi propose de confier aux régions la coordination des actions de tous les organismes participant au service public de l'orientation. En particulier, la région sera chargée de la labellisation des organismes d'orientation, compétence jusqu'ici attribuée aux services de l'Etat. Les conditions de labellisation seront fixées par les régions dans le cadre d'un pouvoir règlementaire qui leur est ainsi reconnu.

3. Etude des options

Le maintien en l'état des dispositifs juridiques existants en matière d'orientation n'était pas souhaitable au regard de la multiplicité des acteurs. La désignation d'une collectivité publique compétente s'est donc imposée, et le Gouvernement a estimé que les régions étaient les mieux à même d'assurer cette mission au regard de leurs compétences en matière de formation professionnelle.

Ces dispositions trouvent en outre une articulation naturelle avec celles concernant la formation professionnelle et l'apprentissage, conduisant à l'identification d'un bloc cohérent de compétences confiées à la région.

4. Evaluation des impacts

La désignation de la région comme autorité organisatrice du service public de l'orientation permettra d'améliorer la qualité du service rendu pour l'insertion des jeunes sur le marché du travail. De par leur compétence de droit commun en matière de formation professionnelle et de développement économique, les régions sont en effet les mieux placées pour connaître les secteurs professionnels les plus dynamiques et pour identifier les besoins en main d'œuvre dans les bassins d'emploi.

5. Mise en œuvre

Le projet de loi entend clarifier la répartition des compétences de l'Etat et des régions en matière d'orientation. Il est proposé que la région coordonne au niveau local les actions des organismes participant au service public de l'orientation, l'Etat conservant la définition de la politique nationale d'orientation. Afin de coordonner l'action de l'Etat et des régions, il est prévu qu'une convention annuelle soit conclue entre le président du conseil régional et l'autorité académique.

3.4. Chapitre IV : L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET LA RECHERCHE (article 16)

1. Diagnostic

En matière de planification des formations, le code de l'éducation attribue aujourd'hui à l'Etat la responsabilité de la carte des formations supérieures (article L. 611-3), qui est arrêtée par le ministre chargé de l'enseignement supérieur. Cette carte correspond à la somme des habilitations individuelles délivrées aux établissements pour chacune de leurs formations relevant de diplômes nationaux.

Les régions, quant à elle, disposent de compétences partielles en matière d'enseignement supérieur, qui comprennent :

- des compétences en propre, à travers la politique d'apprentissage et de formation professionnelle et en matière sanitaire et sociale par exemple ;

- des compétences déléguées, notamment pour ce qui concerne la programmation et la maîtrise d'ouvrage de constructions, en propre ou dans le cadre des contrats de projets Etat-Régions ;

- des compétences facultatives en matière de planification : notamment, l'article L. 214-2 de l'éducation dispose que « *Dans le cadre des orientations du plan national, la région peut définir des plans régionaux de développement des formations de l'enseignement supérieur et déterminer des programmes pluriannuels d'intérêt régional en matière de recherche.* »

Dans les faits, la grande majorité des régions dispose déjà sous des intitulés divers de tels plans et programmes régionaux, qui servent par exemple de référence à la préparation des CPER et peuvent, à des degrés variables, énoncer des orientations stratégiques plus générales en matière de priorités de formation et de soutien à la recherche.

2. Objectifs poursuivis

Le présent projet de loi et ultérieurement le projet de loi relatif à l'enseignement supérieur et à la recherche prennent acte du rôle croissant et moteur des régions sur l'ensemble de la politique d'enseignement supérieur, tout en réaffirmant le périmètre de compétence de chacun.

Au niveau national, le projet de loi relatif à l'enseignement supérieur et à la recherche instituera une « Stratégie nationale de l'enseignement supérieur » et une « Stratégie nationale de recherche ». La première désignera dans une logique prospective les axes de développement des formations, essentiellement en termes d'adéquation de l'offre nationale aux demandes des jeunes, des familles et du monde socio-économique. La seconde vise à énoncer les grands défis de société auxquels doit répondre la programmation des investissements et des financements en matière de recherche.

Au niveau territorial, il convient de reconnaître la légitimité des régions à porter une stratégie globale en matière d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation et de mettre en cohérence les différents schémas sous sa responsabilité.

Pour cela, le projet de loi modifie la rédaction de l'actuel article L.214-2 de l'éducation avec une double portée :

- les plans de développement des formations supérieures et les programmes pluriannuels d'intérêt régional en matière de recherche sont réunis, élargis et rendus obligatoires. Ils permettent aux régions de définir les schémas régionaux de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (« *Dans le cadre des orientations du plan national, la région définit un schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation qui détermine les principes et les priorités de ses interventions.* »)

- ce schéma régional constitue le document de référence en matière de formation, d'innovation et de développement économique.

Ce schéma n'est pas directement prescriptif pour ce qui concerne les formations des établissements d'enseignement supérieur. Mais le lien entre stratégie nationale, carte des formations et schéma régional sera institutionnalisé par le projet de loi relatif à l'enseignement supérieur et la recherche. Celui-ci disposera en effet que les « contrats de site », qui remplaceront les contrats bilatéraux entre l'Etat et les établissements, (...) peuvent associer la région et les autres collectivités territoriales, les organismes de recherche et le centre régional des œuvres universitaires et scolaires. Ils prennent en compte les orientations fixées par les schémas régionaux prévus à l'article L. 214-2 du code de l'éducation.

3. Evaluation des impacts

Les effets attendus de cette disposition sont, à moyen terme, une meilleure programmation de l'offre de formation supérieure, dans toutes ses dimensions, avec les stratégies nationales et régionales, et donc une cohérence plus marquée entre les flux de diplômés et les attentes des grands secteurs socio-économiques dans les bassins d'emplois pertinents.

4. Mise en œuvre

Cette disposition amènera à modifier les modalités du trilogue Etat-Régions-Etablissements dans le cadre de la négociation des contrats mentionnés ci-dessus. Elle ne nécessite pas de volet réglementaire mais :

- de la part des régions, une mise en cohérence de leurs différents schémas en matière de formations, de recherche et d'innovation ;
- de la part de l'Etat, une méthode d'association des régions à la préparation et à la finalisation des « contrats de sites ».

4. TITRE III : PROMOUVOIR L'EGALITE ET LA SOLIDARITE DES TERRITOIRES (article 17 à 23 inclus)

4.1. CHAPITRE Ier : L'INGENIERIE TERRITORIALE (article 17)

1. Diagnostic

L'ingénierie territoriale est une fonction essentielle pour les petites communes. Ainsi que le précise l'article 7-1 inséré dans la loi n° 92-125 du 6 février 1992 (dite « ATR ») par l'article 1er de la loi du 11 décembre 2001, *«les communes et leurs groupements qui ne disposent pas, du fait de leur taille et de leurs ressources, des moyens humains et financiers nécessaires à l'exercice de leurs compétences dans les domaines de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat bénéficient, à leur demande, pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, d'une assistance technique fournie par les services de l'Etat, dans des conditions définies par une convention passée entre le représentant de l'Etat et, selon le cas, le maire ou le président du groupement ».*

Le décret n° 2002-1209 du 27 septembre 2002 précise les critères auxquels doivent satisfaire les communes et groupements de communes pour pouvoir bénéficier de cette assistance technique, ainsi que le contenu et les modalités de rémunération de cette assistance. Ainsi, l'ATESAT est, depuis 2001, due aux communes ou groupements de communes qui le demandent, dès lors qu'ils satisfont à une double condition de population et de potentiel fiscal (population totale des communes regroupées inférieure à 15000 habitants et un potentiel fiscal inférieur ou égal à 1 000 000 euros). Prenant appui sur des conventions conclues entre l'État et les collectivités bénéficiaires, elle s'exerce dans les domaines de la voirie, des ouvrages d'art, de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat.

Cependant la place des services de l'Etat est actuellement un sujet de préoccupation.

Dans le cadre du conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008, la suppression progressive de l'ingénierie publique concurrentielle (IPC) a été décidée afin notamment de redéployer les moyens de l'Etat dans des domaines où l'offre de services du secteur privé n'est aujourd'hui pas suffisamment développée.

La mission du Sénat sur la RGPP (rapport n°666 du 22 juin 2011 « *La RGPP : un défi pour les collectivités territoriales et les territoires* ») présidée par M. Patriat et dont le rapporteur était M. DE LEGGE avait constaté que les services de l'Etat se retiraient de l'ingénierie concurrentielle par l'effet de deux tendances :

a) Les services en charge de l'ingénierie sont recentrés, notamment sur les actions qui contribuent directement au développement durable : à l'ingénierie concurrentielle se substitue progressivement une ingénierie ciblée sur les domaines nouveaux ou en croissance dans le champ du développement durable (prévention des risques, expertise sur l'énergie, biodiversité...), notamment pour mettre en œuvre les engagements pris à l'issue du Grenelle de l'environnement.

b) Le droit de la commande publique, notamment d'origine communautaire, conduit à un encadrement plus important de ces prestations assurées par l'Etat au profit des communes. En application de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes

à caractère économique et financier, dite loi « MURCEF », les interventions entrant dans le champ concurrentiel (assistance à la maîtrise d'ouvrage ou maîtrise d'œuvre) ont été soumises au code des marchés publics tandis qu'en dehors de ce champ a été instaurée l'ATESAT (assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire).

Le rapport sénatorial d'information n° 557 (2009-2010), remis le 15 juin 2010 par M. Yves DAUDIGNY au nom de la Délégation aux collectivités territoriales, s'est penché sur l'ingénierie publique dans sa globalité. La tonalité du rapport traduit l'inquiétude de certaines communes rurales, face à un désengagement progressif de l'Etat en matière d'assistance technique. Le rapport souligne en effet que les collectivités territoriales se heurtent à de réelles difficultés pour trouver les prestataires privés dans certaines zones géographiques ou en dessous de certains seuils.

La maîtrise d'ouvrage et l'assistance à maîtrise d'ouvrage privées peinent à émerger, notamment dans les territoires ruraux. En effet, il paraît difficile pour un acteur privé d'accéder à un degré de maillage territorial particulièrement précis. De plus, la rentabilité des projets en territoire ruraux est parfois mise à mal par la multiplicité des déplacements nécessaires sur le terrain, ce qui ne pousse pas au développement d'une ingénierie territoriale privée. De même, le faible niveau des travaux envisagés par les petites communes en matière d'ingénierie publique risquait de décourager les structures d'ingénierie privées, d'autant que dans un climat de concurrence accrue, les prix revus à la baisse rendraient les petits contrats très peu rentables.

Dans ce contexte, il faut assurer aux communes un éventail de solutions diversifiées.

Le rôle de l'Etat évolue dans le cadre d'une analyse de ses missions en vue d'une démarche de modernisation de l'action publique. Le gouvernement donne la priorité aux interventions propres à promouvoir le développement équilibré et durable des territoires. Les problématiques liées à l'urbanisme, à l'aménagement et à l'habitat (assistance à l'établissement de diagnostics, conseil sur la faisabilité d'un projet...) seront ainsi privilégiées par rapport à celles, plus traditionnelles, relatives à la voirie et aux ouvrages d'art. De même, la plupart des missions que les services exercent déjà dans le cadre de l'ATESAT peuvent désormais mieux prendre en compte les problématiques environnementales (économies d'eau, de matières premières et d'énergie, meilleure gestion des déchets et des risques, protection de la biodiversité, moindre consommation d'espace...). L'État est appelé aussi à tenir compte de l'offre d'ingénierie présente sur le territoire. Il est appelé à ne soutenir que les collectivités les moins outillées ou qui ont les plus grandes difficultés à recourir aux dispositifs d'ingénierie qui se seraient constitués localement.

Le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre constitue une réponse généralement appropriée aux besoins des communes.

Le maillage par les EPCI à fiscalité propre est en train de s'achever et de s'adapter conformément aux dispositions de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Elle prévoit : la couverture intégrale du territoire ; la constitution d'EPCI d'une dimension qui leur donne la taille critique nécessaire à l'exercice d'attributions effectives (plus de 5 000 habitants, sauf dérogation) ; la rationalisation pour que les périmètres correspondent aux réalités des bassins de vie. Ainsi les EPCI sont en mesure de répondre aux besoins des communes à une échelle appropriée.

Le niveau de mutualisation le plus complet consiste évidemment dans le transfert de compétences des communes aux EPCI à fiscalité propre. Le projet de loi contient des dispositions de nature à accompagner la tendance à cet égard.

Même dans le cas où la commune aurait gardé sa compétence, la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, en ses articles 65 et 66, permet, dans les conditions les plus larges et les plus souples, et dans un cadre juridiquement sécurisé, notamment au regard des règles de la commande publique, la « mutualisation » des services. Il est ainsi possible de constituer des services qui, sinon, ne seraient pas à la portée des petites communes. A côté de la mise à disposition de services au bénéfice des communes membres pour l'exercice de leurs compétences (article L. 5211-4-1 du CGCT) quand celle-ci est partagée entre EPCI et communes, le nouvel article L.5211-4-2 du CGCT permet la création d'un service commun entre un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres regroupant les moyens humains et techniques affectés par ces entités à une même mission. Cette création est possible y compris en dehors du champ des compétences transférées. Le service commun est porté par l'EPCI. Le service travaille pour celles de ses communes membres qui le souhaitent : la formule est donc adaptée même lorsque toutes les communes de l'EPCI à fiscalité propre ne sont pas intéressées par la mutualisation.

Pour autant, et en fonction des configurations locales, le soutien aux communes peut nécessiter une organisation à une échelle plus large que celle de l'intercommunalité.

Le soutien aux communes est une des attributions les plus traditionnelles des départements. L'article L. 3233-1 du CGCT dispose d'ailleurs, et dans les termes les plus généraux, que « *le département apporte aux communes qui le demandent son soutien à l'exercice de leurs compétences* ».

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

Sur la base du rapport de M. DAUDIGNY, il est proposé d'élargir cette liste à la voirie, l'aménagement et l'habitat.

2. Objectifs poursuivis

Une telle extension du champ d'application de l'article L.3232-1-1 du CGCT permettra aux conseils généraux de venir en appui des communes les plus isolées et des EPCI ne disposant pas des ressources suffisantes pour mener de manière autonome la conduite de projets structurants.

Depuis 2004, les conseils généraux sont compétents dans le domaine de la voirie et en particulier celui des anciennes routes nationales. Ils disposent de services techniques, renforcés par le transfert récent des effectifs du ministère de l'équipement aux départements, à même d'exercer une mission d'ingénierie publique. De plus, ils sont dotés d'ingénieurs territoriaux dont les compétences pourraient être utilisées, avec profit, dans une telle perspective.

Les bénéficiaires du nouveau dispositif d'assistance offert par les conseils généraux resteront, comme prévu par l'article L. 3232-1-1, « *les communes ou les EPCI qui ne disposent pas de*

moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences ». Les communes et EPCI bénéficiaires resteront définis par un décret en Conseil d'Etat, actuellement l'article R. 3232-1. Pourront ainsi bénéficier de l'extension du champ de l'assistance technique mise à disposition par le département, instituée par l'article L. 3232-1-1 :

- Les communes considérées comme rurales en application du I de l'article D. 3334-8-1, à l'exclusion de celles dont le potentiel financier par habitant, tel qu'il est défini par l'article L. 2334-4, était, pour l'année précédant la demande d'assistance, supérieur à 1,3 fois le potentiel financier moyen par habitant des communes de moins de 5 000 habitants ;

- Les établissements publics de coopération intercommunale de moins de 15 000 habitants pour lesquels la population des communes répondant aux conditions fixées par le 1° représente plus de la moitié de la population totale des communes qui en sont membres.

En Corse, les missions précitées peuvent être exercées par la collectivité territoriale de Corse ou par l'un de ses établissements publics.

Dans les départements d'outre-mer, l'assistance technique du département n'intervient que dans le domaine de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques, et est assurée par les offices de l'eau prévus à l'article L. 213-13 du code de l'environnement.

3. Etude des options

Trois options étaient envisageables, notamment sur la base du rapport précité de M. DAUDIGNY et du rapport d'information n° 654 du 17 juillet 2012 fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales par M. Pierre JARLIER :

- celle visant à fédérer au sein d'une structure unique – un groupement d'intérêt public (GIP) - les entités intervenant auprès des communes et des EPCI en matière d'ingénierie publique locale.

Cette option présentait l'avantage de réunir l'ensemble des acteurs de l'ingénierie territoriale (hormis les services de l'Etat) sans démanteler les spécificités des services existants (agences techniques départementales, conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, agences d'urbanisme, EPCI à fiscalité propre ayant mis en place des services communs mutualisant les moyens humains et techniques d'expertise, de syndicats mixtes...).

Toutefois, cette option a été écartée dans la mesure où il ne peut être acquis que la mise en place de GIP serait systématique dans les départements ruraux où les besoins des communes et EPCI à fiscalité propre d'une assistance à ingénierie sont les plus importants, une telle mise en place reposant sur le volontariat.

- celle d'une extension des missions susceptibles d'être exercées par l'agence technique départementale, prévue par l'article L.5511-1 du CGCT qui permet au département de s'associer à des communes et des EPCI pour créer des agences techniques départementales (ATD) et en vertu duquel l'ATD peut apporter une assistance d'ordre technique, juridique ou financier sur tout type de compétence.

Cette option, pour laquelle aucun des motifs de non-application du droit de la commande publique n'aurait pu être invoqué, a été écartée afin de privilégier l'exercice direct d'une mission d'ingénierie territoriale sur le fondement de la compétence en matière de solidarité des conseils généraux.

- celle de l'extension du champ de l'assistance technique du département pour raison de solidarité et d'aménagement du territoire à l'ingénierie au profit des communes ou des EPCI qui en feraient la demande.

Cette option, reposant sur un dispositif conventionnel, a été retenue dans la mesure où elle se traduira par l'intervention de services techniques compétents des conseils généraux déjà en place, et paraît s'inscrire dans le champ des « services d'intérêt économique général » au sens de l'article 14 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

4. Evaluation des impacts

Le champ des bénéficiaires du dispositif d'assistance restera inchangé et concernera donc les communes et EPCI remplissant les critères fixés à l'article R.3232-1 du CGCT précité.

En outre, les conseils généraux disposent déjà de services techniques à même d'exercer une mission d'ingénierie publique qui pourront être opérationnels directement.

4.2. CHAPITRE II : L'AMELIORATION DE L'ACCESSIBILITE DES SERVICES A LA POPULATION (articles 18 à 21 inclus)

1. Diagnostic

Etat du droit

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

Le titre IV de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations comprend diverses dispositions relatives aux maisons des services publics. L'article 27 précise qu'elles ont vocation à réunir « des services publics relevant de l'Etat ou de ses établissements publics, des collectivités territoriales ou de leurs

établissements publics, des organismes de sécurité sociale ou d'autres organismes chargés d'une mission de service public parmi lesquels figure au moins une personne morale de droit public », et que « des personnes dont l'activité ne relève pas d'une mission de service public » peuvent y participer, dans le respect des règles applicables. L'article 27-1 permet à une personne publique de confier par convention l'exécution d'un service public de proximité à une personne « dont l'activité habituelle ne relève pas d'une mission de service public ». L'article 29 offre la possibilité de créer des maisons de services publics sous la forme d'un GIP. L'article 30 permet aux personnes morales chargées d'une mission de service public de conclure une convention pour maintenir la présence d'un service et l'article 30-1 définit le contenu de ces conventions.

Problématique justifiant la réforme

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

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

- le rôle croissant des collectivités territoriales dans l'offre de services, aux côtés de l'Etat et des opérateurs nationaux ;
- le développement des formes d'accès dématérialisés à de nombreux services, qui offrent une alternative à la présence physique.

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

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

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

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

2. Objectifs poursuivis

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

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

Pour mettre en œuvre l'objectif d'amélioration de l'accessibilité des services du public, qui doit mobiliser l'ensemble des acteurs concernés, le texte crée un nouveau schéma, qui se substitue au schéma départemental d'organisation et d'amélioration des services publics. Elaboré conjointement par le département, [en sa qualité de chef de file des solidarités sociales et territoriales], et l'Etat, il traite des services au public et non plus seulement des services publics. Son périmètre, sans être imposé à tous les départements de façon rigide, sera encadré par le décret prévu, de même que ses conditions d'élaboration (diagnostic, concertation...). Une convention de mise en œuvre permettra d'officialiser les engagements des différents acteurs concernés et confèrera un caractère opérationnel au schéma.

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

Pour mieux répartir la charge du financement de ces maisons de services au public, est prévue la création d'un fonds national de développement des maisons de services au public, alimenté par des contributions forfaitaires des opérateurs nationaux partenaires de ces espaces – le caractère national de ce fonds permettant d'assurer la péréquation entre les espaces accueillant, du fait de leur implantation territoriale, plus ou moins d'usagers.

3. Evaluation des impacts

Impact juridique et financier

Le département et l'Etat devront assurer conjointement, tous les 6 ans, le coût de l'élaboration du schéma d'amélioration de l'accessibilité des services, qui peut être évalué à environ 100 000 €, diagnostic compris, si l'on se réfère d'une part au coût moyen de réalisation d'un schéma d'aménagement numérique (de l'ordre de 80 000 €), d'autre part au coût moyen d'un schéma de cohérence territoriale (de l'ordre de 120 à 150 000 €).

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

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

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

Impact économique, social et environnemental

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

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

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

4. Consultations

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

5. Mise en œuvre

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

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

Un décret définira les modalités d'intervention du fonds national de développement des maisons de services au public.

4.3. Chapitre III : L'AMENAGEMENT NUMERIQUE DES TERRITOIRES (articles 22 et 23)

1. Diagnostic

a) Etat du droit

L'article L. 1425-1 du CGCT a été créé par l'article 50 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique. Cet article abroge et se substitue à l'article L. 1511- 6 du même code qui avait été créé par l'article 17 de loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

Cet article institue une compétence facultative à l'ensemble des collectivités territoriales et leurs groupements pour établir et exploiter des réseaux de communications électroniques tels que les réseaux satellitaires, les réseaux haut et très haut débit ou encore les réseaux permettant d'assurer la diffusion de services audiovisuels. Leurs projets doivent faire l'objet d'une déclaration au préalable auprès de l'autorité de régulation des télécommunications.

Les collectivités territoriales et leurs groupements ne peuvent intervenir que lorsqu'il y a carence de l'initiative privée constatée par un appel d'offres déclaré infructueux. Leur intervention doit également respecter le principe de la cohérence des réseaux d'initiative publique.

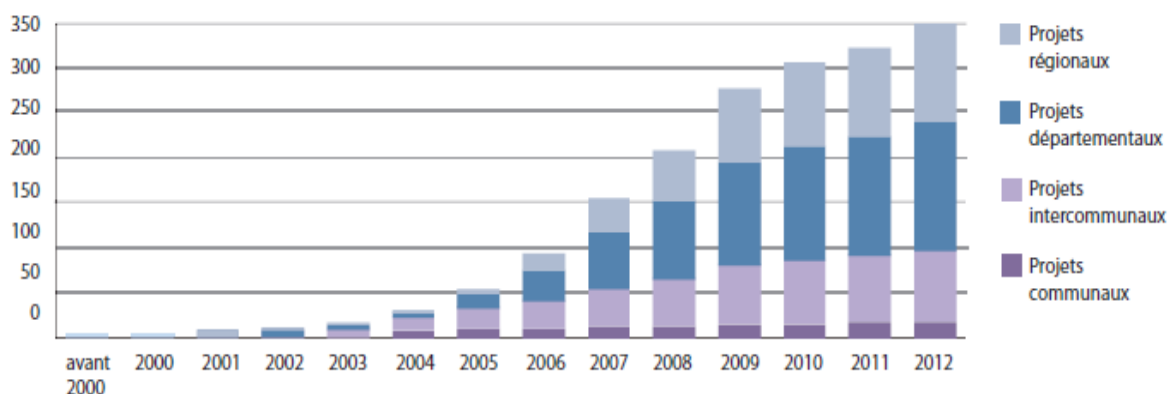
Par ailleurs, l'article L. 1425-2 du code précité, créé par l'article 23 de la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique, prévoit que les départements ou les régions peuvent élaborer des schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique, qui ont une valeur indicative. Ces schémas recensent les infrastructures de réseaux existantes, présentent une stratégie de développement de ces réseaux, et favorisent la cohérence des initiatives publiques ainsi que leur bonne articulation avec l'investissement privé.

b) L'intervention des collectivités territoriales

Au mois de décembre 2012, l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) recense 368 projets de réseau d'initiative publique (RIP) ayant fait l'objet d'une déclaration depuis 2004, dont :

- 16 projets portés par des conseils régionaux ;
- 73 relevant d'une initiative départementale (conseil général et syndicats mixtes d'envergure départementale) ;
- 145 projets intercommunaux (EPCI et groupements de communes) ;
- 107 projets communaux.

EVOLUTION DU NOMBRE DE RIP PAR TYPE DE PORTEUR (ÉVOLUTION CUMULATIVE)



En décembre 2011, l'ARCEP estimait que l'ensemble des projets des collectivités locales représentait un montant total d'investissement de 2,8 milliards d'euros, dont 60% provenant de fonds publics.

En outre, le Gouvernement a lancé en juin 2010 le programme national très haut débit qui s'appuie sur le fonds national pour la société numérique (FSN) destiné à soutenir les projets de déploiement du très haut débit des collectivités territoriales.

Au 31 janvier 2013, 28 projets de déploiement très haut débit ont été déposés, dont :

- 3 par des régions (Auvergne, Alsace et Bretagne) ;
- 24 par des départements (Manche, Calvados, Haute-Marne, Vaucluse, Loiret, Seine-et-Marne, Haute-Savoie, St-Pierre-et-Miquelon, Yvelines, Vendée, Val-de-Marne, Loire, Mayenne, Somme, Savoie, Aveyron, Doubs, Gers, Alès, Nîmes, Cher, Eure, Seine-Maritime et Haute-Saône) ;
- 1 par la commune de Laval.

Ces vingt-huit projets représentent un investissement public d'un montant de 1,835 milliards d'euros, dont :

- 161 M€ des EPCI ;
- 434 M€ des départements ;
- 455 M€ des régions ;
- 540 M€ du FSN ;
- 245 M€ de sources diverses.

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

c) Problèmes posés par la législation actuelle

En habilitant à la fois l'ensemble des collectivités territoriales et leurs groupements à intervenir dans l'aménagement numérique du territoire, sans préciser les modalités

d'organisation de la compétence, l'article L. 1425-1 du CGCT pose un problème de compétence concurrente qui nuit à la lisibilité de l'action publique locale.

Cette difficulté ne permet pas en effet de garantir la bonne articulation des projets de déploiement d'infrastructures de réseaux des différents acteurs. Ainsi, sur un même territoire, des projets de réalisation d'infrastructure de télécommunications répondant à des besoins comparables peuvent être développés concurremment par plusieurs niveaux collectivités, sans recherche de synergie.

La compétence concurrente peut constituer également un obstacle au partage entre collectivités des informations et des infrastructures de réseaux existantes, permettant pourtant de faciliter la construction des réseaux de nouvelle génération et ainsi de réaliser des économies d'échelle importantes.

La compétence concurrente ne permet pas non plus de garantir la bonne gouvernance des projets. Ainsi, un projet d'envergure régionale peut être porté par un syndicat mixte mais dont certaines collectivités membres, participant au projet du syndicat, conservent leur propre compétence. Une telle configuration nuit à la bonne conduite du projet et cela d'autant plus qu'en cas de conflit, le droit actuel ne permet pas d'arbitrage.

Enfin, les schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique qui pourraient constituer l'outil garantissant la cohérence des réseaux déployés par les collectivités n'ont qu'une valeur indicative et leur adoption reste facultative.

2. Objectifs poursuivis

- Mettre fin à la compétence concurrente en indiquant expressément que les groupements de collectivités territoriales ne sont compétents que dès lors que la compétence leur a été transférée ;
- Ne pas bouleverser le dispositif en place en maintenant la compétence partagée entre les trois catégories de collectivités territoriales ;
- Favoriser une clarification de l'exercice de la compétence en permettant aux syndicats mixtes compétents de bénéficier de délégations de compétence de collectivités territoriales non membres dès lors que ce syndicat compte parmi ses membres au moins une région ou un département ;
- Garantir la cohérence des interventions publiques en rendant obligatoire la réalisation par le département du schéma directeur territorial d'aménagement numérique.
- Inciter au regroupement et à l'élaboration des projets d'aménagement à un niveau géographique pertinent en favorisant les actions interdépartementales dans le cadre du schéma directeur régional.

3. Etude des options

Les alternatives étaient les suivantes :

Option	Avantages	Inconvénients
Institution d'une compétence obligatoire aux régions avec introduction d'un système de délégations de compétence par la région aux autres collectivités.	La proposition permet une clarification du droit existant en mettant fin à la compétence concurrente et en identifiant explicitement la région comme le seul échelon compétent.	<ul style="list-style-type: none"> - L'institution d'une compétence obligatoire implique de facto de prévoir un dispositif de compensation financière en vertu de l'article 72-2 de la Constitution qui dispose que « toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi. » ; - Cette option ne permet pas de valoriser pleinement les expériences des autres acteurs locaux en matière d'aménagement numérique.
Institution d'une compétence obligatoire aux départements avec système de délégation de compétence	<ul style="list-style-type: none"> - La proposition permet une clarification du droit existant en mettant fin à la compétence concurrente et en identifiant explicitement le département comme le seul échelon compétent ; - La proposition permet de conserver l'existant puisqu'elle prévoit la possibilité pour les autres collectivités soit de conserver leur compétence soit de la transférer aux départements pour les réseaux existants. 	<ul style="list-style-type: none"> - L'institution d'une compétence obligatoire implique de facto de prévoir un dispositif de compensation financière ; - Cette proposition écarte les autres niveaux de collectivités notamment les régions, qui se sont déjà engagées dans des projets de déploiement très haut débit, et ne permet pas la mobilisation de l'ensemble des acteurs locaux qui ont pu développer des compétences en matière d'aménagement numérique ; - La proposition ne favorise pas les projets interdépartementaux.

4. Evaluation des impacts

- La proposition permet une clarification du droit existant en mettant fin à la compétence concurrente et en identifiant explicitement la région et le département comme les seuls échelons compétents ;
- Elle permet de clarifier la gouvernance en matière d'aménagement numérique, ce qui facilite l'articulation des projets des collectivités et contribue à réaliser des économies ;
- Elle renforce la cohérence des interventions par l'obligation pour les départements d'établir un schéma directeur territorial ;
- Elle incite au regroupement interdépartemental des projets de déploiement, des actions en ce sens pouvant être proposées dans le cadre du schéma directeur ;
- Elle permet de conserver l'existant et les expériences réussies en maintenant la compétence partagée entre les trois catégories de collectivités territoriales ;
- L'institution d'une compétence facultative n'implique pas de prévoir de compensation financière.

5. Titre IV : DISPOSITIONS RELATIVES AUX AGENTS ET AUX COMPENSATIONS FINANCIERES (articles 24 à 34 inclus)

5.1. Chapitre I er : LES DISPOSITIONS RELATIVES AU TRANSFERT ET A LA MISE A DISPOSITION DES PERSONNELS DE L'ETAT (articles 24 à 32 inclus)

5.1.1. Concernant les transferts de personnels de l'Etat vers les collectivités :

➤ *Diagnostic*

Les collectivités territoriales et leurs groupements doivent disposer des personnels nécessaires à l'exercice des compétences qui leur sont transférées ou déléguées. Le projet de loi prévoit en conséquence des dispositions relatives à la mise à disposition ou au transfert des personnels de l'Etat affectés dans les services en charge des compétences décentralisées et au maintien des garanties apportées aux agents concernés. Le titre IV fixe les modalités de transferts des agents exerçant les compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales.

➤ *Objectif poursuivi*

Il convient aussi d'apporter aux agents toutes les garanties nécessaires. A cet égard, un corps de règles a été mis au point à l'occasion des vagues précédentes de décentralisation. Eprouvées depuis trente ans, ces règles se sont avérées adaptées. Elles sont reconduites :

Le droit d'option maintenu à 2 ans permet aux fonctionnaires de choisir entre le maintien de leur statut d'agent de l'Etat ou l'intégration dans la fonction publique territoriale. Ceux qui ont opté pour la fonction publique de l'Etat, ou qui n'ont pas opté, sont détachés auprès de la collectivité sans limitation de durée. Pour les fonctionnaires intégrant la fonction publique territoriale, les services accomplis dans le corps d'origine sont assimilés à des services accomplis dans le cadre d'emplois d'accueil. Les avantages individuellement acquis sont garantis. Les agents non titulaires conservent quant à eux le bénéfice de leurs contrats et de leur ancienneté.

Le texte comporte aussi des garanties de procédure et de dialogue social :

- Les conventions locales qui fixent la liste des services à transférer doivent être conformes à une convention type.
- Les conventions locales donnent lieu à avis des comités techniques locaux.
- Les décrets d'homologie, qui définissent les conditions d'intégration des agents dans les cadres d'emplois, sont soumis à avis des comités techniques ministériels et des conseils supérieurs de la fonction publique d'Etat et de la fonction publique territoriale.

Le projet de loi comporte quelques dispositions nouvelles par rapport à la loi du 13 août 2004. En particulier, les agents non titulaires qui sont éligibles aux dispositifs de titularisation prévus par la loi du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi de titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les

discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique conserveront ce droit en cas de transfert à la collectivité.

Des dispositions particulières sont prévues pour le transfert de la gestion des personnels chargés de la gestion des crédits européens, en raison de la spécificité de ces missions, qui ont été exposées plus haut dans la partie de la présente étude consacrée à la décentralisation des fonds européens. En plus du droit commun, le projet de loi prévoit trois options : le maintien au sein de l'Etat du service qui sera alors placé sous l'autorité de la collectivité territoriale pour l'exercice des missions de celle-ci ; une double autorité -de l'Etat et de la collectivité- sur les services de l'Etat mis à disposition durant la phase transitoire ; un transfert progressif des effectifs chargés du contrôle des opérations de la programmation 2007-2014, au fur et à mesure de leur clôture, afin de préserver la responsabilité de l'Etat sur cette gestion.

➤ *Evaluation des impacts*

La détermination des effectifs transférés relève d'une procédure fixée par la loi (convention constatant la liste des services ou parties de services concernés ; mise en œuvre du droit à compensation financière) garantissant une évaluation contradictoirement entre l'Etat et la collectivité.

Les premières évaluations démontrent cependant que les effectifs susceptibles d'être transférés seront très nettement moins élevés que lors des précédentes lois de décentralisation :

- En matière de formation professionnelle et d'apprentissage, les missions de l'Etat transférées aux régions impliqueraient, selon les premières estimations du ministère concerné, un transfert de l'ordre d'un agent par région.

- L'attribution à la région d'une compétence de coordination du service public de l'orientation n'entraînera pas de transferts de personnel. Les centres d'information et d'orientation seront dans le cadre de conventions, mis à disposition des conseils régionaux.

- Le transfert d'agents le plus important est potentiellement celui lié à la décentralisation des fonds européens. Le périmètre exact des missions transférées n'est pas du domaine de la loi et donc le volume des transferts d'agents sera à déterminer ultérieurement.

A titre indicatif, le nombre d'agents gérant le FEDER est de 400, principalement en poste dans les secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR), dont environ 150 assistants techniques, contractuels rémunérés par des crédits européens. De plus, parmi ces 400 agents, environ 60 sont chargés de l'audit soit auprès de la commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) soit dans les SGAR. D'autres agents se trouvent dans les divers services déconcentrés de l'Etat.

Le ministère de l'agriculture estime que le nombre d'agents chargés du FEADER dans ses directions régionales est de 50 et envisage un scénario de mise à disposition globale.

Les autres dispositions de la loi n'appellent aucun transfert de personnel entre l'Etat et les collectivités.

5.1.2. Concernant les maisons de services au public :

Les collectivités locales pourront apporter leur concours au fonctionnement des maisons de services au public par la mise à disposition de fonctionnaires et d'agents non titulaires employés pour une durée déterminée ou indéterminée. Cette mesure étend à l'ensemble des contractuels la possibilité d'être mis à disposition de ces structures. Afin de prendre en compte leurs contraintes de fonctionnement et leur donner une plus grande souplesse dans la gestion de ces agents, il pourra être dérogé au régime de droit commun de la mise à disposition.

5.2. Chapitre II : LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPETENCES (articles 33 et 34)

1. Diagnostic

La compensation financière des charges nouvelles dévolues aux collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation fait l'objet de dispositions constitutionnelles³ et législatives, éclairées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Ainsi, seuls les transferts de compétences vers les collectivités territoriales doivent s'accompagner de l'attribution de ressources équivalentes à celles précédemment consacrées par l'Etat à l'exercice des compétences transférées. Ce principe, mis en œuvre depuis 1983, a été érigé en principe constitutionnel à l'occasion de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, à l'article 72-2 de la Constitution.

La compensation financière des charges répond ainsi à plusieurs principes tendant à assurer la neutralité desdits transferts, tant sur le budget de l'Etat, que sur celui des collectivités territoriales bénéficiaires. Ces principes concernent exclusivement les « transferts de compétence » proprement dits. La compensation doit être :

- Intégrale : Les ressources transférées sont équivalentes à la totalité des dépenses effectuées par l'Etat au titre des compétences transférées, étant entendu que les modalités de calcul des charges transférées varient en fonction de leur nature⁴.
- Concomitante : la compétence n'est valablement transférée que si elle s'accompagne d'une compensation financière concomitante, nécessairement provisionnelle dans un premier temps, ajustée définitivement ensuite (cf. décision DC n° 2003-487 du 18 décembre 2003, considérant 14).
- Garantie : le montant de la compensation calculé au « coût historique » ne saurait diminuer. Les compensations traditionnellement indexées, versées sous forme de dotations budgétaires (DGD) ou de PSR (DRES et DDEC), sont gelées depuis 2009. Les compensations assurées sous forme de fiscalité transférée (TICPE, TSCA), qui connaissent un dynamisme propre, sont garanties⁵.
- Contrôlée : Le montant des accroissements de charges résultant des transferts de compétences est constaté par arrêté interministériel, après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC).
- Conforme à l'objectif d'autonomie financière inscrit à l'article 72-2 de la Constitution⁶. Ainsi, la compensation financière s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature.

³ Article 72-2 de la Constitution (4^{ème} alinéa) : « *Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.* »

⁴ Par exemple, dans le cadre des transferts de la loi LRL, les dépenses de fonctionnement sont évaluées sur la base de la moyenne constatée sur les 3 années qui précèdent le transfert ; pour les dépenses d'investissement, la compensation est calculée sur une moyenne de 5 ans au moins ; les dépenses de personnels correspondent aux charges supportées par l'Etat avant le transfert des agents.

⁵ Lorsque le produit de la fiscalité transférée est inférieur au montant du droit à compensation, l'État est tenu de majorer le montant de la fiscalité transférée à due concurrence, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel (cf. décision DC n°2003-489 du 29 décembre 2003 sur le RMI).

⁶ « *Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leur ressources.* »

Cette seule obligation de compensation des transferts de compétences au « coût historique », quelle que soit l'évolution des dépenses effectives après le transfert, a récemment été confirmée par le Conseil constitutionnel (décision n°2011-142/145 du 30 juin 2011 QPC, RSA).

Les principes indiqués ci-dessus ne sont pas tous opposables aux créations et extensions de compétences, à l'égard desquelles la Constitution et le Conseil Constitutionnel reconnaissent au législateur un pouvoir d'appréciation pour déterminer les ressources nécessaires à attribuer, qui doivent cependant être suffisantes pour ne pas porter atteinte au principe de libre administration. Bien sûr, rien n'interdit au législateur d'appliquer les principes précités en cas de création ou d'extension de compétences en fondant la compensation définitive sur la dépense exposée par les collectivités concernées 1 ou 2 ans après l'entrée en vigueur de la réforme.

Au-delà de ces principes généraux et sur la base de la jurisprudence, il est possible d'établir la typologie suivante.

Définition des cas d'accroissement de charges ouvrant un droit à compensation :

Cas d'accroissement de charges :	Définition	Textes de référence
Transfert de compétences (loi)	L'exercice d'une compétence préalablement exercée par l'Etat est confié à un niveau de collectivités. Décentralisation d'une compétence.	Art. 72-2 de la Constitution Art. L.1614-1 du CGCT
Création de compétences (loi)	On entend par création de compétence l'octroi d'une compétence nouvelle, présentant un caractère obligatoire, dépourvue de tout lien avec une compétence déjà exercée par un niveau de collectivités territoriales et non précédemment exercée par l'Etat ou un autre niveau de collectivités.	Art. 72-2 de la Constitution Art. L.1614-1-1 du CGCT
Extension de compétences (loi)	Pour être caractérisée d'extension de compétences, la disposition législative doit conjuguer deux critères cumulatifs : avoir un caractère obligatoire et procéder à un accroissement du périmètre de la compétence (par l'attribution de missions nouvelles au sein des compétences exercées en ce qu'elles remettent en cause la nature ou l'objet même de cette compétence ou par l'élargissement à un nouveau public ou à de nouveaux bénéficiaires).	Art. 72-2 de la Constitution Art. L.1614-1-1 du CGCT

Cas d'accroissement de charges :	Définition	Textes de référence
Modification ultérieure des règles relatives à l'exercice des compétences transférées (décret ou arrêté, voire loi s'agissant de la compétence « SRV »)	Cas de charges nouvelles résultant de la modification par voie réglementaire des conditions d'exercice des compétences transférées (article L.1614-2 du CGCT), dès lors que « le règlement a pour objet, en droit ou en fait, de modifier le régime du service ou de la prestation (...) [ou qu'il] modifie des normes qui ne s'imposent à la collectivité compétente que par la référence qu'y font des dispositions propres à ce service ou à cette prestation » et qu'il est obligatoire. Une exception toutefois : s'agissant de la compétence « services régionaux de voyageurs - SRV » des régions, cette définition est valable même lorsque les charges nouvelles résultent d'une loi (article L.1614-8-1 du CGCT).	Art. L.1614-2 du CGCT (2e alinéa) Avis du Conseil d'Etat du 2 mai 1984 (n°334 900) Art. L.1614-8-1 du CGCT (9e alinéa) en matière de SRV

Définition des cas d'accroissements de charges n'ouvrant pas un droit à compensation

En l'état actuel du droit, dans deux cas, alors même qu'elles entraînent un accroissement de charges pour les collectivités territoriales concernées, des mesures prises par l'Etat n'imposent pas juridiquement de droit à compensation ou d'accompagnement financier :

Cas	Absence de droit à compensation obligatoire	Textes de références
Aménagement de compétence (loi)	Une loi qui « affecte » une compétence transférée « sans en modifier le périmètre », et sans en transformer ni la finalité ni la nature n'est pas une extension de compétence, mais un aménagement ou un approfondissement de compétence, et ce même si les charges résultant de l'exercice de la compétence transférée augmentent du fait de cette disposition.	Décisions du Conseil constitutionnel n°2010-56 QPC du 18 octobre 2010 (MASP) et n°2010-109 QPC du 25 mars 2011 (FNPE).
Mesures de portée générale (décret ou arrêté)	Cas de charges nouvelles résultant de mesures réglementaires de portée générale, qui n'affectent pas exclusivement des compétences exercées par un niveau spécifique de collectivités territoriales.	Avis du Conseil d'Etat du 2 mai 1984 (n°334 900).

Il existe un troisième cas de figure où un accroissement de charges imposé aux collectivités par l'Etat n'ouvre pas droit, juridiquement, à compensation : il concerne l'exercice déconcentré, par les maires, en qualité d'agent de l'Etat, de compétences de l'Etat.

Attribution de missions nouvelles au maire agent de l'Etat (loi)	L'attribution de nouvelles missions aux maires exercées en leur qualité d'agents de l'Etat ne s'analyse pas comme un transfert de compétence au profit des communes. Toutefois, de tels transferts de charges doivent être mis en œuvre par la loi en application de l'article L.1611-1 du CGCT : « aucune dépense à la charge de l'Etat ou d'un établissement public à caractère national ne peut être imposée directement ou indirectement aux collectivités territoriales ou à leurs groupements qu'en vertu de la loi. » A défaut, l'Etat engage sa responsabilité.	Jurisprudences du CE : Commune de Maisons-Laffitte, 27 juillet 2001 et Commune de Versailles, 5 janvier 2005. Article L.1611-1 du CGCT
--	---	---

La loi LRL

La dernière loi portant décentralisation de personnels de l'Etat aux collectivités territoriales (loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL), contenait un titre dédié à la compensation des transferts de compétences, qui prévoyait notamment :

- le principe de la compensation des transferts de compétences au « coût historique », évalué sur une période de trois ans pour les dépenses de fonctionnement et d'au moins cinq ans pour les dépenses d'investissement ;
- la compensation, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature.

Alors que la plupart des dotations de compensation des dépenses d'investissement mises en œuvre dans le cadre des premières lois de décentralisation était organisée en concours particuliers, répartis chaque année sur la base de critères objectifs⁷ prenant en compte les besoins d'investissement (DRES, DDEC, concours ports et concours bibliothèques), ce qui permettait d'assurer une bonne allocation des ressources à répartir, la loi LRL a figé les compensations des dépenses d'investissement à la moyenne décennale du coût historique constaté localement. Cela a généré des effets d'aubaine pour les collectivités bénéficiaires de biens récemment rénovés (non seulement les biens étaient neufs mais de surcroît la compensation était importante) au détriment des collectivités bénéficiaires de biens amortis, qui ont reçu des compensations manifestement inférieures aux besoins (cela a généré des contentieux sur l'immobilier des instituts de formation en soins infirmiers en particulier).

Le rôle de la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC)

En outre, la CCEC s'est affirmée comme la garante du respect des principes de la compensation financière et un acteur incontournable de la décentralisation. Depuis sa mise en place, le 10 mars 2005, à la suite de la modification de sa composition (paritaire Etat – élus locaux) et de son fonctionnement par la loi LRL, la CCEC s'est réunie à 56 reprises, soit en formation plénière, soit en sections des régions, des départements ou des communes, selon que le transfert abordé intéressait l'ensemble des collectivités territoriales ou seulement l'une d'entre elles, et a examiné 275 projets d'arrêtés interministériels, dont 253 ont été approuvés à l'unanimité et dont 9 ont reçu un avis défavorable de la « parité élus ».

Dès sa première séance, la commission a adopté le principe d'une division de ses travaux en deux phases, une phase de débat général sur la problématique du transfert examiné et une

⁷ Les critères objectifs peuvent être : la superficie des locaux ; l'ancienneté des locaux ; la population concernée ou son évolution.

seconde phase consacrée à l'examen des arrêtés interministériels constatant, pour chaque transfert, le montant des droits à compensation financière.

La CCEC a examiné la quasi totalité des transferts prévus par la loi du 13 août 2004, qu'il s'agisse de transferts de compétences ou de services, et a fixé le montant définitif de la compensation de la plupart d'entre eux, entrés en vigueur entre 2005 et 2012.

Elle a ainsi permis de préciser la portée de la compensation pour un grand nombre de transferts, notamment les transferts de personnels. A cette fin, elle a suscité de très nombreux arbitrages du Premier ministre qui ont contribué à l'évolution de la doctrine en matière d'établissement du droit à compensation. Ces arbitrages ont :

- soit permis de définir les contours de l'évaluation de certaines charges transférées lorsque la loi était imprécise ;
- soit dérogé aux règles d'évaluation du droit à compensation à la demande de la parité élus dans un sens favorable pour les collectivités territoriales ;
- soit permis au Gouvernement d'arrêter sa position au regard des conclusions des missions d'inspection diligentées pour quelques transferts à la demande des élus de la CCEC.

La CCEC a par conséquent facilité la mise en œuvre de la décentralisation en faisant de ce lieu un espace d'échanges, d'information, d'explication, voire de pédagogie.

Elle a notamment élaboré une doctrine très précise en matière de compensation des transferts de personnels, afin de respecter les principes de concomitance et d'intégralité de la compensation, dans la mesure où la loi LRL n'apportait que peu de précision sur la question et avait d'ailleurs dû être complétée par l'article 147 de la loi de finances pour 2006 pour organiser la prise d'effet des droits d'option des agents titulaires de l'Etat transférés aux collectivités territoriales.

2. Objectifs poursuivis

Dans ces conditions, le chapitre relatif à la « compensation des transferts de compétences » du présent projet de loi vise à organiser les modalités du respect par l'Etat de ses obligations en matière de compensation financière (cadre juridique rappelé ci-avant) dans la mise en œuvre de cette loi, et notamment des transferts de compétences qu'elle organise.

A cet effet, les objectifs poursuivis sont notamment les suivants :

- réaffirmer le principe de la neutralité financière des transferts de compétences ;
- encadrer les périodes de référence pour le calcul des droits à compensation respectifs des dépenses de fonctionnement et d'investissement ;
- associer la CCEC à la définition exacte de ces périodes, de façon à ce qu'elles soient crédibles au regard des charges transférées aux collectivités ;
- conserver le rôle de contrôle de la CCEC sur tous les aspects financiers de la mise en œuvre des mesures de décentralisation prévues dans la loi ;
- apporter des précisions sur les vecteurs de compensation ;
- ouvrir la possibilité de mettre en œuvre des modalités de répartition « critérisées » et annuelles entre les collectivités bénéficiaires de la compensation des dépenses

d'investissement afin de permettre une meilleure allocation des moyens aux besoins d'investissement constatés sur les biens immobiliers et équipements transférés ;

- organiser la poursuite des contrats de plan Etat-région (CPER) en cours dans les matières faisant l'objet d'un transfert de compétence.

L'objectif de compensation conforme au cadre juridique en vigueur est également valable en matière de transferts de personnels.

3. Options retenues

Dans ces conditions, la rédaction retenue est très largement inspirée de la loi LRL, avec quelques adaptations marginales.

Les modalités de compensation des transferts de compétence sont définies aux articles 33 à 35 du projet de loi. La compensation des charges résultant des transferts de compétences s'effectue au « coût historique », c'est-à-dire qu'elle doit être équivalente aux dépenses nettes⁸ consacrées par l'Etat, à la date du transfert, à l'exercice des compétences transférées. Les charges transférées sont évaluées sur la base des moyennes de dépenses de l'Etat, actualisées, sur une période variable : trois ans maximum pour les dépenses de fonctionnement et cinq ans minimum pour les dépenses d'investissement⁹.

Si le montant de la compensation des dépenses d'investissement est évalué au « coût historique », il est préconisé de prévoir par décret en Conseil d'Etat des modalités de répartition « critérisées » et annuelles entre les collectivités.

L'article 33 II précise en outre que la compensation financière des transferts de compétences s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature (TICPE), dans des conditions fixées par la loi de finances, sous le contrôle de la Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC – article L.1614-3 du CGCT), instaure une garantie de non baisse des compensations en cas de diminutions des recettes fiscales transférées et prévoit la présentation d'un rapport annuel du Gouvernement sur ce thème à la CCEC.

L'article 33 III organise la répartition des financements, entre l'Etat et les collectivités territoriales, des opérations des CPER en cours ayant trait à des compétences transférées par la présente loi, ainsi que leur articulation avec le droit à compensation.

L'article 34 mentionne les transferts de compétences qui font l'objet d'une compensation financière sous forme de crédits budgétaires ; il s'agit des compensations en matière de formation professionnelle et d'apprentissage qui ont vocation à être versées via la DGD relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage de la Mission Travail et Emploi.

Enfin, l'article 35 détermine la date d'entrée en vigueur des transferts et extensions de compétences mis en œuvre par la présente loi (1^{er} janvier 2014), sous réserve de l'inscription des compensations correspondantes en loi de finances. Il est nécessaire de souligner qu'en application de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, l'entrée en vigueur d'un transfert de compétence est subordonnée à l'ouverture concomitante en loi de finances des

⁸ Diminuées des éventuelles réductions de charges ou augmentations de ressources entraînées par le transfert.

⁹ Exception faite des ESAT, mentionné à l'art.100, d'une durée de 3 ans.

compensations correspondantes¹⁰. Il convient dès lors de mentionner explicitement dans la loi la date d'entrée en vigueur des transferts de compétences : 1^{er} janvier 2014 si la loi est adoptée avant la fin de l'année.

Le titre IV du projet de loi prévoit, comme pour les transferts de personnels de la loi LRL, un mécanisme de mise à disposition des services de l'Etat qui participaient à l'exercice des compétences transférées au 31 décembre précédant l'année du transfert de compétence, jusqu'au transfert effectif des services à la date et dans les conditions fixées par décrets en Conseil d'Etat.

Le respect des principes de concomitance et d'intégralité des compensations des charges transférées dicte les modalités de compensation prévues au sein du projet de loi. Comme dans la loi LRL, lorsque le droit d'option est exercé avant le 31 août d'une année, l'intégration ou le détachement de l'agent et le droit à compensation qui en résulte ne prennent effet qu'à compter du 1^{er} janvier de l'année suivante. Lorsque le même droit d'option est exercé entre le 1^{er} septembre et le 31 décembre d'une année, l'intégration ou le détachement et le droit à compensation qui en résulte ne prennent effet qu'à compter du 1^{er} janvier de la deuxième année suivant l'exercice de ce droit. Pour les agents détachés d'office faute d'avoir exercé leur droit d'option, le droit à compensation n'est alloué qu'à compter du 1^{er} janvier de l'année N+2 si le décret de transfert de services est publié avant le 31 août ou à compter du 1^{er} janvier de l'année N+3 si la publication du décret est postérieure à cette date.

Comme pour la loi LRL, les modalités précises de compensation financière ne relèvent pas du domaine de la loi et ne figurent donc pas dans le présent projet de loi. Ces modalités s'inscriront dans le cadre de la doctrine élaborée par la CCEC. Il s'agit notamment de la compensation des dépenses de rémunération des agents transférés, y compris les dépenses d'action sociale et cotisations sociales, sur la base du coût réel des agents et de la compensation des postes devenus vacants. La méthode d'évaluation de la compensation financière due au titre des frais de fonctionnement des services transférés s'effectue sur la base d'une évaluation des frais de fonctionnement des services (hors loyers) par ratios (€/agent), déterminés par chaque ministère décentralisateur sur la base des frais réels du service calculés selon la moyenne actualisée des dépenses constatées sur une période triennale précédant le transfert de compétences.

S'agissant des loyers, lorsque l'Etat est locataire de l'immeuble affecté aux services ou parties de services transférés, la collectivité bénéficiaire de ce transfert succède à tous ses droits et obligations et se voit compenser les montants des loyers sur la base des montants en vigueur au cours de l'année précédant le transfert de services. Lorsque l'Etat met à disposition les immeubles utilisés pour l'exercice des compétences transférées, ces mises à disposition se font à titre gratuit, conformément aux dispositions des articles L. 1321-1 et suivants du CGCT ; aucune compensation n'est alors due à la collectivité bénéficiaire du transfert, aucune charge supplémentaire liée à la mise à disposition de ces immeubles ne lui étant en tout état de cause imposée.

¹⁰ Décision DC n° 2003-487 du 18 décembre 2003, considérant 14 (transfert du RMI)

4. Evaluation des impacts et mise en œuvre

Ces dispositions trouveront à s'appliquer, sous le contrôle de la CCEC, aux transferts, créations et extensions de compétences consacrées par la présente loi, à condition qu'ils soient obligatoires.

A ce titre, constituent des transferts de compétences obligatoires, les dispositions suivantes :

- le transfert aux régions de l'organisation et de la coordination de l'accès à la formation professionnelle des personnes handicapées (article 4-I-1°)¹¹,
- le transfert aux régions de la prévention et de la lutte contre l'illettrisme et organisation des formations visant à garantir l'acquisition pour tous des compétences clés (article 4-II-2°)¹² ;
- le transfert aux régions de la formation professionnelle des personnes sous main de justice¹³ et des français hors de France¹⁴ (article 4-II-2°) ;
- le transfert aux régions de la compétence d'accompagnement des candidats à la validation des acquis de l'expérience (VAE) et des actions de sensibilisation et de promotion de la VAE¹⁵, en complément du transfert organisé par la loi LRL de l'organisation du réseau des centres et points d'information et de conseil sur la VAE (article 4-II-2°) ;
- le transfert aux régions du financement de la part préalablement à la charge de l'Etat de la rémunération des différents publics stagiaires en formation (travailleurs handicapés, apprentis au contrat rompu) (article 4-III-2°) ;
- le transfert aux régions des centres de formation des apprentis (CFA) nationaux (article 12), dont seuls deux subsistent (l'Institut des métiers de la musique du Mans et l'association des compagnons du tour de France, qui dispose d'une trentaine d'antennes régionales)¹⁶ ;
- le transfert aux régions de l'organisation d'un service dématérialisé et gratuit d'orientation et d'information (article 14-2°), aujourd'hui sous l'autorité du délégué à l'information et à l'orientation (DIO)¹⁷ ;

Aucune création ou extension de compétence obligatoire au sens de l'article 72-2 de la Constitution n'est prévue dans le présent projet de loi.

¹¹ L'Etat a dépensé 119 M€ au titre de la rémunération des stagiaires handicapés en 2012.

¹² D'après le PAP 2013, l'Etat a budgété 54,36 M€ en 2013 au titre de cette politique. Ce montant inclut toutefois le budget de l'agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI), qui reste à l'Etat.

¹³ A titre indicatif, la « compensation financière » aujourd'hui allouée aux deux régions qui expérimentent ce transfert de compétence s'élève à 7,20 M€ annuels.

¹⁴ Cette politique concernerait une cinquantaine de français en moyenne par an, pour un coût de 0,937 M€ en 2011 (formations et hébergement) + 0,33 M€ (rémunération). Source : DGEFP.

¹⁵ 6,77 M€ sont ouverts en LFI 2013 sur le programme 103, hors crédits VAE des demandeurs d'emplois. D'après la DGEFP, environ 60% de ce montant concernerait l'accompagnement et serait donc compensable.

¹⁶ En 2012, 1,3 M€ ont été versés au titre du FNDMA pour l'Institut des métiers de la musique du Mans (0,51 M€) et l'association des compagnons du tour de France (0,82 M€). Source : DGEFP.

¹⁷ Le rapport d'activité 2012 du DIO fait état de frais de fonctionnement à hauteur de 0,704 M€ en 2011, hors financement des investissements et déploiement du réseau.

6. CONDITIONS D'APPLICATION DANS LES COLLECTIVITES REGIES PAR LES ARTICLES 73 ET 74 DE LA CONSTITUTION, EN NOUVELLE-CALEDONIE ET DANS LES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES, EN JUSTIFIANT, LE CAS ECHEANT, LES ADAPTATIONS PROPOSEES ET L'ABSENCE D'APPLICATION A CERTAINES DE CES COLLECTIVITES

Art. 4, formation professionnelle

La décentralisation au profit des régions de la compétence formation professionnelle a vocation à s'appliquer sans adaptation dans les collectivités régies par l'identité législative.

Seule Mayotte est cependant exclue. En effet, des dispositions spécifiques existent dans le code du travail mahorais. Conformément à l'avis du Conseil d'Etat en date du 20 mai 2010, en l'absence de réforme d'ensemble ou de dispositif nouveau, le code du travail mahorais fait obstacle au principe d'identité législative : le dispositif spécifique actuellement en vigueur continuera de s'y appliquer jusqu'à ce qu'il soit abrogé explicitement.

Afin de tenir compte de la législation particulière applicable outre-mer dans le domaine de la formation professionnelle, deux adaptations sont prévues.

- Formation professionnelle en mobilité (V de l'art. 4) :

La LODEOM (loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer) a créé une politique nationale de continuité territoriale, qui inclut explicitement pour les outre-mer (DOM, COM et Nouvelle-Calédonie) la formation professionnelle en mobilité. Lorsqu'il n'existe pas dans un territoire d'outre-mer, de filière de formation correspondant aux besoins, les stagiaires peuvent bénéficier d'un accompagnement financé par l'Etat pour effectuer cette formation en métropole. Désormais codifiées au chapitre 3 du livre VIII de la première partie du code des transports, ces dispositions ne sont pas abrogées et continuent donc à produire leurs effets.

La création d'un article L. 6521-2 dans le code du travail (partie spécifique aux DOM, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon) permet de réaffirmer qu'il est fait exception à la décentralisation au profit des régions en matière de formation professionnelle en mobilité. L'article, placé dans le code du travail, renvoie au dispositif spécifique du code des transports, ce qui garantit une plus grande lisibilité. La formation en mobilité au profit des ultramarins est actuellement assurée par LADOM (Agence de l'Outre-mer pour la mobilité), société d'Etat sous tutelle des ministères des outre-mer et du budget, et le SMA (service militaire adapté) en ce qui concerne les engagés volontaires formés au sein du détachement de Périgueux.

- Service militaire adapté –SMA- (II de l'art. 4, art. L.6121-1 modifié du code du travail) :

Le SMA, organisme militaire de formation à caractère éducatif et professionnel mis en place outre-mer, offre aux jeunes ultramarins en grande difficulté, sous statut de volontaire dans les armées, la possibilité d'un nouveau départ dans la vie avec un comportement citoyen et une vraie employabilité.

Cette formation globale est fondée sur les règles de vie et de discipline militaire. Elle comprend des modules de formation citoyenne, de formation aux premiers secours, de remise à niveau scolaire et enfin de formation professionnelle au niveau d'un savoir faire technique et comportemental. La formation ainsi dispensée est renforcée par un accompagnement permanent des volontaires et un suivi individualisé. Il prépare à des titres professionnels de niveau V reconnus par l'Etat.

Ce dispositif particulier de formation professionnelle est prévu à l'article L. 4132-12 du code de la défense nationale. Il est proposé d'articuler, au premier alinéa de l'article L. 6121-1 modifié, les compétences d'autorité organisatrice de la région en matière d'accès à l'apprentissage et à la formation professionnelle avec celles du SMA en indiquant expressément que le SMA reste de la responsabilité de l'Etat.