

995 Le transfert des compétences « transport » départementales : en avant, calme et droit

POINTS CLÉS ► Parmi les transferts des compétences départementales prévus par le projet de loi NOTRe, celui concernant les transports routiers non urbains au bénéfice des régions, semble faire l'objet d'un véritable consensus basé sur une logique technique de réseau, encore faut-il que la loi laisse le temps aux acteurs locaux d'organiser cette cohérence

Patricia BONAMY,

directrice des affaires juridiques et de la commande publique d'un département

LE SÉNAT a entamé le 16 décembre, les débats sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). Ce texte date de juin dernier et sur des éléments importants tel que le devenir des départements, le Gouvernement a modifié son point de vue au gré des consultations et des critiques formulées par la sphère locale ; il sera très certainement modifié par le Gouvernement lui-même, à l'occasion de l'avancée des discussions parlementaires.

S'agissant des départements, il semble ainsi acquis que leur disparition ne sera pas préfigurée dans la loi et qu'ils seront consacrés comme les acteurs majeurs de la solidarité sociale et territoriale.

L'incertitude demeure cependant sur le transfert de certaines de leurs compétences tel que prévu dans le projet de loi et qui concerne les aéroports, les ports, la voirie, les transports non urbains routiers et scolaires et la construction et l'entretien des collèges.

Ces transferts sont actuellement prévus dans le projet de loi comme devant être effectifs pour 2017. Parmi ces domaines « transférables », celui des transports semble, à l'heure actuelle, faire l'objet d'un certain consensus (la commission des lois du Sénat réunie le 10 décembre s'est en effet prononcée sur la suppression des transports scolaires mais a tacitement acté le transfert des compétences pour les transports non urbains). Pour autant sa réussite est loin d'être assurée.

1. Le consensus des politiques sur le transfert de compétences en matière de transports

Le transfert de compétences en matière de transports non urbains pourrait être le moins controversé. La région, en effet, est déjà l'autorité organisatrice du transport collectif d'intérêt régional avec des compétences qui s'étendent au rail et à la route.

C'est, en revanche, le plus complexe techniquement puisqu'il s'agit d'organiser un réseau performant et piloté désormais au niveau régional et donc, d'harmoniser les modalités de gestion et de desserte choisies par les conseils généraux.

Il doit être précisé que, si l'article 8 du projet de loi unifie effectivement au niveau de la région la responsabilité des transports non urbains routiers, cette dernière a la possibilité de déléguer l'exercice de cette compétence à d'autres collectivités territoriales ou à des EPCI à fiscalité propre. Cette possibilité de délégation figure pour d'autres transferts de compétence.

On comprend mal cependant que le Gouvernement ait fait le choix de l'introduire au niveau de la compétence transport, tant cette activité de réseau se conçoit mal avec une potentielle pluralité d'acteurs.

De surcroît, le nécessaire dialogue avec la SNCF pour ce qui concerne la relation entre les réseaux régionaux et le réseau national se fera au détriment des intérêts locaux en cas de dispersion de la compétence.

Plus encore, s'il n'est pas sujet à de fortes controverses, c'est que le transfert des transports est porteur d'une intermodalité plus aisée à réussir car désormais portée par les seules régions, gage de réussite de tout réseau de transport et déjà annoncé par une précédente réforme.

Les débats parlementaires devraient donc logiquement conduire à s'interroger sur le maintien dans le texte final de la capacité juridique des régions à déléguer cette compétence.

La région est responsable du schéma régional de l'intermodalité (SRI) issu de l'article 6 de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (L. n° 2014-58, 27 janv. 2014), et qui succède au schéma régional des infrastructures et des transports, dont elle avait déjà la compétence et qu'elle exerçait en tenant compte des compétences des départements et des communes et leurs groupements.

Dans le projet de loi *NOTRe*, c'est bien un transport public plus performant qui est recherché, tout d'abord parce que le SRI sera désormais intégré au nouveau schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), et aussi parce que la région pourra, par un dialogue avec les communes et leurs groupements (principalement, les autorités organisatrices de transports urbains qui doivent élaborer des plans de déplacement urbains (PDU) dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants), assurer seule la cohérence des transports dans son périmètre.

Le maintien de la compétence des autorités organisatrices urbaines, pour leur périmètre propre (les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les communautés de communes et les syndicats de communes, ou les syndicats mixtes) n'est pas un sujet de débat, tant il est réel que c'est bien au niveau du périmètre de transport urbain (PTU) que doivent continuer de se gérer les besoins de transport de proximité.

En effet, la complexité des déplacements dans une aire urbaine doit être administrée à ce même niveau pour s'intégrer dans les autres politiques urbaines et les faire gagner en efficacité (aménagement du territoire urbain, logement, développement durable, politique de la ville...).

Il n'en reste pas moins que pour réussir le transfert de compétences des transports routiers non urbains des départements vers les régions, il est indispensable que les collectivités concernées prennent, dans cette perspective, des décisions de gestion et se concertent sans tarder, tandis que le législateur doit, par réalisme, reporter la mise en œuvre du transfert.

2. Les alertes des gestionnaires sur les modalités de transfert

Les départements ont choisi le plus souvent d'externaliser la compétence en matière de transports, le plus couramment sous la forme de marchés publics ou de délégations de service public. Certains ont tenté l'expérience de la société publique locale (SPL) et certains autres, très certainement, réfléchissaient jusqu'à il y a peu à créer une société d'économie mixte à opération unique (SEMOP).

Ainsi quel que soit le mode de gestion, les contrats ou les structures dédiées ont été conçus comme des engagements de long et moyen terme et les transferts de compétence, s'ils ne sont bien entendu pas impossibles de ce seul fait, doivent être largement anticipés. Les règles de transferts de compétences sont bien connues et un simple avenant suffit pour modifier, dans un contrat de la commande publique, l'identité de la collectivité nouvellement compétente.

En revanche, si aucune anticipation n'a lieu, comment les régions pourront-elles exercer dans la réalité leurs nouvelles compétences, si elles doivent succéder aux départements qui la composent sur des engagements contractuels de longue durée ?

Le juriste n'ignore rien des possibilités de résiliation des contrats publics mais le financier verra, si le politique veut à court terme exercer pleinement sa compétence, s'alourdir dangereusement le montant des indemnités. Rappelons en effet que cette indemnisation (qui doit prendre en compte les dépenses engagées ainsi que le gain manqué) doit couvrir l'intégralité du dommage subi par le titulaire du contrat, à condition qu'il puisse en justifier le montant, et que cela n'aboutisse pas à un enrichissement indu.

Or, il est aujourd'hui des départements qui sont en train de préparer les futures modalités de gestion de leurs compétences transports parce que le terme du contrat approche et que, s'agissant d'un service qui ne saurait être interrompu, il faut compter avec les mises en concurrence infructueuses et les périodes électorales. Certains

autres ont récemment renégocié les termes de leurs engagements ou sont à mi-parcours de ces contrats et se posent la question d'avenants éventuels de prolongation, dans l'attente de la promulgation de la loi.

Une telle situation n'est pas confortable et les gestionnaires départementaux doivent rapidement recevoir des signaux tangibles pour éviter un pilotage à vue couteux et inefficace et une sortie de route douloureuse à la date du transfert.

Alors que la loi sur la délimitation des régions n'en finit pas de faire la navette parlementaire, et que de longues semaines sont prévisibles pour laisser place aux discussions, en accéléré, sur le projet de loi *NOTRe*, les gestionnaires départementaux ont deux leviers d'action.

Tout d'abord, et dès que les régions seront constituées dans leurs nouveaux périmètres, il est indispensable que les conférences territoriales de l'action publique (CTAP), dont la composition a été parachevée cet automne (*D. n° 2014-1076, 22 sept. 2014 : JO 25 sept. 2014 ; JCPA 2014, act. 756*) et qui sont en train de s'installer, mettent ce sujet à leur premier ordre du jour.

Il est nécessaire que les acteurs régionaux et départementaux aient une connaissance fine des engagements contractuels existants pour que les juristes et les financiers travaillent sur des scénarii précis de reprise de la compétence.

Parallèlement, il faut que, lors des discussions parlementaires, le débat sur la date de transfert ait lieu, non pas par manœuvre politicienne, pour en reporter l'échéance et qu'elle advienne sous un futur quinquennat présidentiel, mais plutôt par pragmatisme.

Si la loi *NOTRe* est votée au cours du 1^{er} trimestre 2015 et compte tenu des élections départementales en mars et des régionales en décembre 2015, ce n'est qu'à la fin du 1^{er} semestre 2016 que des exécutifs stabilisés pourront prendre des décisions valides (si toutefois des scénarii techniques ont été anticipés par les équipes des services départementaux et régionaux travaillant en étroite relation).

L'année 2017 pourrait être consacrée aux procédures de mise en concurrence et/ou de création de structures dédiées. Ce temps ne sera pas vain, tant pour les opérateurs de transport qui devront très certainement réviser leurs politiques commerciales face à la réorganisation des autorités de transport, que pour les usagers qui pourront faire part de leurs besoins lors des phases de concertation obligatoires (tel que le recueil de l'avis de la commission consultative des services publics locaux dans le cadre d'une délégation de service public) ou organisées *ex nihilo* par les régions.

Ce temps est donc garant d'une meilleure qualité de service, et il est même tout simplement indispensable pour garantir le principe de continuité du service public. La date du 1^{er} septembre 2018 pourrait ainsi être retenue, aussi bien pour les transports scolaires (s'ils étaient également transférés) que pour les transports routiers non urbains, laissant aux acteurs locaux un temps raisonnable de préparation, gage de la réussite politique de ce transfert.

Si de telles anticipations ne sont pas réalisées, s'ouvrira immanquablement une période d'immobilisme durant laquelle les départements continueront d'exercer par délégation leurs compétences (ainsi que la loi le prévoit) et l'on risque de perdre l'opportunité d'une amélioration rapide de l'intermodalité au bénéfice de l'aménagement du territoire et des usagers.

Le transport est souvent évoqué comme un moyen efficace de lutter contre les inégalités territoriales : loin d'être une compétence technique, c'est un enjeu stratégique de développement des territoires, il faut se donner les moyens de le réussir.