

Jean-Jacques de Peretti

**RAPPORT A MONSIEUR LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE
SUR LA CLARIFICATION DES COMPETENCES DES
COLLECTIVITES TERRITORIALES**

“La liberté de s’organiser pour agir”

avec l'appui de Xavier Doublet, chargé de mission à l'Inspection générale de l'administration (IGA)

JUILLET 2011

Le Président de la République

Paris, le 15 décembre 2010

Monsieur le Ministre,

La réforme des collectivités territoriales, que j'avais annoncée à Saint-Dizier en octobre 2009, vient d'être définitivement adoptée par le Parlement. Après pratiquement trente ans de statu quo, ce texte majeur apporte des réponses concrètes à l'empilement des structures et à l'enchevêtrement des compétences et des financements. Cette réforme ne tourne pas le dos à la décentralisation.

Bien au contraire, elle la renforce et la conforte en donnant à nos élus locaux des outils mieux adaptés à la prise de décision et d'initiatives.

Ainsi, la création du conseiller territorial, qui siègera à la fois au département et à la région, va permettre de rapprocher ces deux collectivités pour les rendre plus complémentaires et donc plus efficaces. De même, la spécialisation des compétences des échelons départementaux et régionaux doit permettre de mieux définir les responsabilités de chacun. Enjeu majeur puisque, chaque année, ce sont près de 20 Mds€ qui sont consacrés par nos régions et nos départements à des champs de compétences partagées.

Afin de mettre en œuvre cette nécessaire synergie entre ces deux niveaux de collectivités territoriales, la loi prévoit, dans son article 75, que le Conseil régional et les Conseils généraux de la région pourront « élaborer conjointement un projet de schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services ». Ce schéma devra porter « au moins sur les compétences relatives au développement économique, à la formation professionnelle, à la construction, à l'équipement et à l'entretien des collèges et des lycées, aux transports, aux infrastructures, voiries et réseaux et à l'aménagement des territoires ruraux ».

Il pourra en outre concerner « toute compétence exclusive ou partagée de la région et des départements ».

A partir de 2014, ces schémas pourront être élaborés dans les six mois qui suivront l'élection des futurs conseillers territoriaux.

Dans le cadre de la mission que je souhaite vous confier, vous réfléchirez aux conditions précises d'élaboration de ces futurs schémas régionaux qui doivent en cohérence avec les documents contractuels de programmation élaborés ou initiés par l'Etat (CPER, PDMI, documents de programmation des fonds structurels...) traduire de véritables projets de territoires ayant fait l'objet de débats approfondis entre toutes les collectivités concernées.

Ces débats, temps forts de la démocratie locale, devront aussi associer étroitement les acteurs du bloc commune-intercommunalité qui sont au cœur de la réforme.

En partant d'un diagnostic des pratiques existantes et d'exemples représentatifs, vous proposerez des procédures opérationnelles de concertation et de débat public afin que puissent émerger les priorités territoriales qui structureront le futur schéma régional. Vos recommandations devront également porter sur les règles d'adoption, de pilotage et de révision de ce schéma tout au long de la mandature ainsi que sur les modalités de publicité et de transparence concernant leur mise en œuvre.

Il vous reviendra également de définir des modalités de délégation de compétences entre les départements et la région, et notamment les conditions de cette délégation, sa durée et les modalités de son exercice par la collectivité délégataire.

Dans le même esprit, vous vous attacherez à identifier les domaines dans lesquels la mutualisation des services appelée par le nouvel article 75 apparaît particulièrement souhaitable.

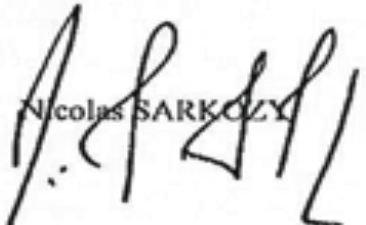
Enfin, sur le fondement des pratiques actuelles de cofinancement, et compte-tenu des règles des nouveaux articles 76 et 77, vous proposerez deux ou trois modèles de schéma type d'organisation de répartition, par compétences, des interventions financières des départements et de la région.

Pour mener à bien cette mission, dont j'attends les premières conclusions pour le 15 mars 2011, vous pourrez notamment vous appuyer sur les services du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales et de l'Immigration, sur ceux du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire ainsi que sur la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, placée auprès du Premier ministre.

En vous remerciant de votre engagement, je vous prie de croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Monsieur Jean-Jacques de PERETTI
Ancien Ministre
Maire de Sarlat
Hôtel de Ville BP 163
24205 SARLAT-LA CANEDA cedex

avec toute ma confiance



Nicolas SARKOZY

Paris, le 11 juillet 2011,

Comme vous le soulignez dans votre lettre de mission du 15 décembre 2010, la réforme des collectivités territoriales issue de la loi du 16 décembre 2010 *« apporte des réponses concrètes à l'empilement des structures et à l'enchevêtrement des compétences et des financements...cette réforme renforce et conforte [la décentralisation] en donnant à nos élus locaux des outils mieux adaptés à la prise de décision et d'initiatives. Ainsi, la création du conseiller territorial qui siègera à la fois au département et à la région, va permettre de rapprocher ces deux collectivités ou les rendre complémentaires et donc plus efficaces. De même, la spécialisation des compétences des échelons départementaux et régionaux doit permettre de mieux définir les responsabilités de chacun »*.

Après de nombreux entretiens, des visites de terrain et une lecture consolidée des rapports qui ont parfaitement analysé la situation - et dont je n'ai pas hésité à m'inspirer - je souhaiterais en réponse à la mission que vous avez bien voulu me confier, sur l'application des articles 75, 76 et 77 de la loi de réforme des collectivités territoriales, vous faire partager les quinze convictions qui suivent et s'articulent ainsi:

1. La loi du 16 décembre donne, aux élus, la liberté de s'organiser entre eux. Le présent rapport s'inscrit dans ce cadre. S'il suggère certaines améliorations législatives, l'essentiel de ses propositions peut être mis en œuvre à droit constant et à l'initiative des régions et des départements.
2. Mais, le calendrier fixé pour l'exercice de cette nouvelle liberté peut et doit être anticipé. Aussi, dans la mesure où rien n'interdit, bien au contraire, aux collectivités d'anticiper la discussion sur les schémas d'organisation des compétences et de mutualisation des services, la mission recommande aux régions et aux départements l'ouverture de concertations locales dès janvier 2012.

3. Les bonnes pratiques identifiées par la mission montrent que nos régions et nos départements s'organisent déjà entre eux. Parfois même, ils mutualisent certains de leurs services. Mais la logique qui préside à ces « rapprochements », dans la plupart des cas, tient à la personnalité des élus, à des modes de financements ou à des spécificités locales : ils ne s'inscrivent pas toujours dans une stratégie de territoire.

4. La valeur ajoutée des schémas prévus par la loi tient en ce qu'ils doivent fédérer une grande diversité de compétences décentralisées et prendre en compte leurs conditions d'exercice.

5. Les outils pour organiser et mutualiser ces compétences et, au besoin, les prolonger, existent. Mais, certains d'entre eux comportent des limites législatives ou réglementaires qui pourraient être levées.

6. C'est bien parce qu'ils doivent fédérer une grande diversité de compétences décentralisées que ces schémas appellent, inévitablement, une certaine idée du territoire concerné et sa projection dans l'avenir. Aussi, leur élaboration doit se fonder, vous le soulignez dans la lettre de mission, sur un véritable projet de territoire. Dans cette perspective, la mission considère qu'un tel projet ne peut procéder du seul schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services. Il doit comprendre également, une instance politique, un document stratégique et une hiérarchisation des priorités par la définition d'un intérêt régional.

Il peut sembler paradoxal de proposer des schémas types s'appliquant à l'ensemble des régions, alors même qu'ils ont pour originalité de devoir s'adapter aux spécificités locales et donc, de ne pas être uniformes. La mission se risque néanmoins à proposer six configurations ou démarches pouvant inspirer les réflexions des exécutifs locaux.

7. Des schémas types inspirés de concepts ou d'expériences en cours permettraient de dynamiser la gouvernance locale. Mais, qu'il s'agisse du schéma fondé sur la mise en place d'autorités organisatrices ou de ceux fondés sur les exemples alsacien et corse, ils nécessitent des évolutions législatives.

8. A droit constant, un schéma type fondé sur le partage Stratégie-Avenir/Construction-Solidarités induirait une profonde distribution des rôles. Il est séduisant, mais sans doute en avance sur son temps.

9. Toujours, à droit constant, ces schémas types peuvent aussi s'élaborer, à partir d'un socle de base, dans une démarche progressive, mêlant stratégie et pragmatisme.

10. Cette démarche ne peut ignorer l'histoire et la réalité des hommes et des territoires concernés. A ce titre la consultation des pôles métropolitains, à l'instar des métropoles, des intercommunalités ou des Pays paraît incontournable.

11. La mission rappelle que les mutualisations peuvent, désormais, être engagées en toute sécurité juridique et s'adapter à l'évolution des compétences.

12. Mais, dans cette perspective, elle recommande, avec force, la mise en place de guichets uniques région/départements ou « unités territoriales », pour offrir aux usagers un accès lisible et simple aux services organisés sur leur territoire.

13. Dans un monde marqué par une rapidité croissante des changements et des réactions aux changements, les débats sur l'élaboration et l'adoption des schémas d'organisation des compétences et de mutualisation des services doivent être ouverts à tous. Tout citoyen doit être en mesure de pouvoir, s'il le souhaite, y participer sur son territoire. La mission considère que ces débats sont l'occasion d'une utilisation massive des nouvelles technologies.

14. Les collectivités territoriales ont, là, l'opportunité de se lancer avec volontarisme dans l'Open Data. L'ouverture et l'utilisation des données sont les fondements d'une attitude d'assertivité. Les choix s'opéreront alors, non pas sur des positions idéologiques, mais sur des analyses informées et nourries de chiffres objectifs propres à éclairer le débat public.

15. Au-delà de la mission, mais au cœur des questionnements de tous ceux qui auront à mettre en œuvre les schémas, j'ai la forte conviction que le rôle de l'Etat ne peut qu'évoluer :

Vous avez engagé la révision générale des politiques publiques et la réforme des collectivités territoriales, après le long mouvement de décentralisation qui a opéré d'importants transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités. Dans ce contexte, le pouvoir que la loi du 16 décembre 2010 donne aux élus de s'organiser librement appelle un Etat qui, tout en renouvelant ses fonctions d'opérateur, devra se renforcer dans ses fonctions de régulateur et de péréquateur, à travers lesquelles il garantit un développement cohérent et équilibré de notre territoire.

Enfin, le Gouvernement a fort opportunément annoncé une rénovation de la conférence nationale des exécutifs (CNE), comme lieu d'un dialogue approfondi entre l'Etat et les collectivités territoriales. La mission propose de prolonger cette évolution par la création d'un Haut Conseil des Collectivités Territoriales (HCCT). Elle croit pouvoir affirmer que la création d'une structure de ce type serait de nature à recueillir un assentiment général, toutes sensibilités politiques confondues.

En vous remerciant de votre confiance et me tenant à votre disposition, je vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur le Président de la République, l'expression de ma haute considération.

Jean-Jacques de Peretti

- Préambule -

Michel Rocard : 1966

« Il faut décoloniser la province. »

Charles de Gaulle : 1968

« L'évolution générale porte notre pays vers un équilibre nouveau. L'effort multiséculaire de centralisation, qui fut longtemps nécessaire pour réaliser son unité, ne s'impose plus désormais. »

François Mitterrand : 1981

« La France a eu besoin d'un pouvoir centralisé pour se faire. Elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire. »

Pierre Mauroy : 1981

« Une France responsable, c'est aussi un pays qui doit, désormais, enraciner l'unité de la République dans la diversité et la responsabilité de ses collectivités locales. »

Jacques Chirac : 2002

« J'engagerai, la réforme constitutionnelle nécessaire à l'affirmation de nos libertés locales. L'organisation de notre République est beaucoup trop pyramidale aujourd'hui, et elle doit être décentralisée. »

Jean-Pierre Raffarin : 2003

« L'organisation de la France est décentralisée. Qu'est-ce que cela veut dire ? Cela veut dire des élus responsables, cela veut dire des domaines de compétence clarifiés. »

Nicolas Sarkozy : 2009

« La décentralisation est devenue, comme la démocratie, un bien commun. »

*

La décentralisation à la française fait l'objet d'un remarquable consensus depuis un demi-siècle. Mais chaque fois que le législateur a dû s'exprimer sur le sujet – il l'a souvent fait - les débats ont été vifs, en revanche extrêmement riches. La loi du 16 décembre 2010 n'a pas échappé à cette règle. La mission sur la répartition des compétences des collectivités territoriales que le Président de la République a bien voulu me confier porte sur des dispositions de ce texte, qui ont été quelque peu occultées par le débat sur le conseiller territorial. Et pourtant, c'est bien la première fois que les élus eux-mêmes vont pouvoir décider de l'organisation de leurs compétences. Certes, à droit constant. Mais compte tenu de l'ampleur des compétences qui, à ce jour, ont été transférées par l'Etat aux régions et aux départements, n'était-il pas temps d'y mettre un peu d'ordre ? Y avait-il meilleure façon d'y parvenir qu'en faisant confiance à l'intelligence de nos territoires?

On souligne souvent que, si la Constitution dispose désormais que la République est décentralisée, c'est l'Etat central unitaire qui décide de la décentralisation. J'ai le sentiment, qu'avec la liberté donnée aux élus d'organiser et de fédérer leurs principales compétences, les choses peuvent changer pour la première fois. Mais c'est aussi un nouveau défi pour nos territoires, car, dans ce domaine, l'Etat ne pourra plus être appelé en responsabilité. C'est à nous, élus, qu'il incombe désormais de défaire le « millefeuille ».

J'ai pu constater, d'ailleurs, pendant cette mission, qu'ici et là, la réflexion sur les schémas de répartition des compétences et de mutualisation des services était d'ores et déjà engagée. Il y a toujours un temps pour l'élection et un temps pour la gestion. Ce dernier temps est toujours plus long et souvent délicat, mais il est le plus motivant pour un élu.

C'est dans cet esprit que j'ai investi cette mission. Je l'ai fait avec pragmatisme et sans prétention compte tenu de l'ampleur du sujet et de la pertinence des travaux de tous ceux qui m'ont précédé sur ce thème. Je reste fondamentalement un élu local, un maire, tout à la fois dévoué au service de mes concitoyens et confronté à la complexité et à l'inertie de notre paysage territorial.

Ce rapport est le reflet de 15 convictions que je me suis forgé au fil des rencontres et des débats passionnants que cette mission m'a permis d'organiser. Que tous ceux qui ont bien voulu me consacrer un peu de leur précieux temps en soient ici remerciés.

Edouard Balladur avait intitulé le remarquable rapport du comité de réforme des collectivités locales : « il est temps de décider », j'ai souhaité inscrire ma contribution dans le prolongement de cette incitation en le dénommant : « la liberté de s'organiser pour agir ».

15 CONVICTIONS

1ère conviction – La loi du 16 décembre 2010, tire les conséquences de la décentralisation initiée depuis 1982 et donne, pour la première fois, aux élus la liberté de s’organiser entre eux.....	10
2ème conviction – Le calendrier fixé pour l’exercice de cette nouvelle liberté peut et doit être anticipé.....	15
3ème conviction – Un recensement partiel des bonnes pratiques permet d’affirmer qu’elles peuvent constituer la base des schémas d’organisation et de mutualisation. Mais ce recensement révèle un manque de dimension stratégique.....	18
4ème conviction – Les schémas d’organisation et de mutualisation doivent fédérer une grande diversité de compétences décentralisées et prendre en compte leurs conditions d’exercice.....	26
5ème conviction – Les outils à la disposition des collectivités existent, mais certains d’entre eux rencontrent des limites qu’il conviendrait de lever.....	32
6ème conviction – Les schémas d’organisation et de mutualisation doivent s’inscrire dans une démarche plus globale tendant à l’adoption d’un véritable projet de territoire.....	36
7ème conviction : Des évolutions législatives permettraient, en parallèle, d’étendre des concepts ou des expériences en cours.....	41
8ème conviction - A droit constant, les schémas d’organisation et de mutualisation peuvent exprimer une profonde redistribution des rôles.....	44
9ème conviction – A droit constant, les schémas d’organisation et de mutualisation peuvent s’élaborer selon une démarche progressive, mêlant stratégie et pragmatisme.....	45
10ème conviction – La mise en place des schémas d’organisation et de mutualisation ne peut se faire en vase clos, ni ignorer l’histoire et la réalité des hommes et des territoires concernés.....	49
11ème conviction – Les mutualisations de services peuvent désormais s’engager en toute sécurité juridique et s’adapter à l’évolution des compétences.....	51
12ème conviction - Les mutualisations doivent se traduire par la mise en place de guichets uniques région / départements offrant aux usagers un accès lisible et simple aux services organisés sur leur territoire.....	54
13ème conviction – Au-delà des méthodes traditionnelles de débat et de concertation, les projets de territoire (SRADDT, SOM et DIRE) doivent être l’occasion d’une utilisation massive des nouvelles technologies.....	55
14ème conviction – Les débats sur les schémas d’organisation et de mutualisation offrent aux collectivités territoriales l’opportunité de se lancer avec volontarisme dans l’open data.....	61
15ème conviction – Après la révision générale des politiques publiques, et avec la réforme des collectivités territoriales, le rôle de l’Etat peut évoluer.....	65
Conclusion – Synthèse des convictions.....	70
Annexe 1 – Articles 75, 76, 77 de la loi du 16 décembre 2010.....	71
Annexe 2 – PADDUC.....	73
Annexe 3 – Bonnes pratiques.....	75
Annexe 4 – Personnes rencontrées.....	91

1ère conviction – La loi du 16 décembre 2010, tire les conséquences de la décentralisation initiée depuis 1982 et donne, pour la première fois, aux élus la liberté de s’organiser entre eux.

La loi du 16 décembre prend appui sur un bilan critique de 30 ans de décentralisation.

Vingt ans après les lois de 1982 et 1983, la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 a consacré la décentralisation comme mode d’organisation de la République.

Au tout début, le législateur avait fait le choix de faire élire les conseillers régionaux au suffrage universel direct (première élection en mars 1986), d’étendre la clause générale de compétence à la région et de privilégier le transfert de compétences de l’Etat au bénéfice des collectivités, en principe par blocs entiers de compétences fondés sur les domaines d’action du début des années 80.

Par la suite, près de 70 lois, incluant de nouveaux transferts, sont intervenues sans véritable logique d’ensemble. Parmi les plus importantes, on peut citer :

- La loi du 5 janvier 1988 d’amélioration de la décentralisation, qui a précisé les interventions économiques des collectivités locales et le champ du contrôle des chambres régionales des comptes ;
- La loi du 6 février 1992 relative à l’administration territoriale de la République, qui a amélioré l’information des citoyens, relancé la coopération intercommunale (création des communautés de communes et des communautés de villes) et renforcé les droits des élus au sein des assemblées locales ;
- La loi du 12 juillet 1999, qui a donné un élan décisif à l’intercommunalité en la simplifiant et en la développant ;
- La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, qui a amélioré les conditions d’exercice des mandats locaux et renforcé les compétences des régions (aides aux entreprises et formation professionnelle) ;
- La loi constitutionnelle du 27 mars 2003 sur l’organisation décentralisée de la République, qui a rénové notamment le titre XII de la Constitution consacré aux collectivités territoriales : inscription dans l’article 1 du principe même de la décentralisation, reconnaissance de l’existence des régions, reconnaissance de la vocation des collectivités territoriales à exercer l’ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à l’échelle de leur échelon (subsidiarité), reconnaissance du droit à l’expérimentation (sur la base d’une habilitation préalable, et dans certaines limites, possibilité de déroger pour une durée déterminée aux dispositions législatives ou réglementaires existantes régissant l’exercice de leurs compétences), organisation de l’exercice commun d’une compétence, renforcement de la démocratie directe (droit de pétition, référendum local, consultation des électeurs sur une question intéressant l’organisation institutionnelle de la collectivité), garantie de l’autonomie financière des collectivités, compensation des charges transférées, objectif constitutionnel de péréquation, confirmation du rôle spécifique du Sénat dans la représentation des collectivités ;
- La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui a organisé le transfert par l’Etat de nombreuses compétences aux collectivités locales.

Parallèlement, l’Etat a développé, principalement selon la procédure des CPER (contrats de plan – puis de projets – Etat région) un champ très large de contractualisation avec les collectivités.

Mais à l'issue de cette période très féconde, la **Cour des comptes** relevait dans son rapport de 2009 sur la conduite de la décentralisation par l'Etat : « *Cette transformation se fait au sein d'un Etat resté unitaire dans son fonctionnement institutionnel et dont les principes fondamentaux comme l'égalité des citoyens face à l'action publique demeurent inchangés. La conciliation de l'organisation décentralisée, désormais constitutionnalisée, avec la réalité de la tradition unitaire a exigé de nombreux arbitrages et compromis par rapport aux règles et à l'ambition initiale de décentralisation* ».

La Cour notait : « *Le développement des procédures contractuelles par l'Etat, dans de très nombreux domaines, que les seuls contrats de plan Etat-Régions n'épuisent pas, va d'ailleurs contribuer à généraliser l'intervention de tous les échelons de collectivités sur des sujets de plus en plus nombreux et divers, parfois même sur des champs de compétences pourtant attribués. Il en a été ainsi pour les constructions et équipements universitaires qui auraient dû relever uniquement de l'Etat et des régions, et pour lesquels non seulement les financements, mais aussi les maîtrises d'ouvrage de départements ou de communes ont été sollicitées. Dans un tel contexte, l'exercice du contrôle de légalité pour faire respecter l'ordre des compétences a, bien entendu, été impossible* ».

Elle soulignait, également, que :

- l'acte I de la décentralisation (40 lois et 300 décrets) pouvait être considéré comme une construction inaboutie « *dans la mesure où le but initial, et certainement trop rationnel, de distribuer les compétences selon un schéma de constitution de blocs homogènes, nettement distincts pour chaque échelon territorial, évitant imbrication et concurrence, n'a pas été atteint* » ;
- les transferts organisés avant 2005 avaient fait l'objet de fortes contestations par les collectivités territoriales principalement en raison des difficultés d'application du principe de compensation et de l'opacité des mécanismes de financement de la décentralisation ;
- la loi constitutionnelle de 2003 avait, en large partie, répondu à ces critiques grâce aux garanties d'autonomie et d'équité qu'elle apportait aux collectivités territoriales ;
- la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales laissait persister des ambiguïtés sur les effets réels de la clause générale de compétence, l'émergence contrariée du niveau régional et la mise en œuvre de la péréquation ;
- la décélération des dépenses de l'Etat n'avait commencé qu'en 2006 alors que celles des collectivités territoriales n'avait cessé d'augmenter ;
- le niveau global des dépenses publiques n'avait pas baissé dans les domaines touchés par la décentralisation.

La Cour des comptes avait, en particulier, centré son constat critique sur le financement non stabilisé de la décentralisation sociale (transfert du RMI, financement de l'APA, handicap), et avait mis en avant :

- le défaut de spécialisation de chaque échelon territorial,
- le manque de simplification de l'action publique,
- le maintien de l'Etat dans des dispositifs décentralisés (formation des travailleurs sociaux, formation professionnelle, apprentissage),
- les insuffisances d'arbitrage (transports publics, aéroports, tourisme),
- la persistance de responsabilités partagées (éducation, action sociale et solidarité),
- l'utilisation ambiguë de la notion de chef de file introduite par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003,
- la timidité des expérimentations,
- la très forte augmentation de l'emploi local et l'impact insuffisant et trop tardif sur les effectifs et l'organisation de l'Etat.

Il reste que le mouvement de décentralisation s'est irrésistiblement imposé. Il est, aujourd'hui, un principe de l'action publique qui permet à notre pays de moderniser ses processus de décision, pour les adapter aux enjeux du XXIème siècle.

En revanche, le constat d'un enchevêtrement excessif des compétences et d'un développement incontrôlé des financements croisés (dans lesquels l'Etat a joué un rôle central) est unanimement partagé. Il a nourri de nombreux rapports qui ont parfaitement analysé la situation et dégagé des solutions pertinentes.

Le comité présidé par Edouard Balladur a largement inspiré la loi RCT (Réforme des collectivités territoriales). De même les rapports de Daniel Hoeffel, Pierre Mauroy, Alain Lambert, Alain Richard, Michel Piron, Jean-Luc Warsmann, Claude Belot, Jacques Attali ou encore les rapports des commissions de l'Assemblée Nationale et du Sénat (Dominique Perben et Jean-Patrick Courtois) et plus récemment le rapport d'Antoine Lefèvre ont fourni une matière d'une exceptionnelle richesse et ont constitué la toile de fond de la loi du 16 décembre 2010.

Il y a quelques semaines, Eric Doligé faisait d'importantes propositions de réduction des normes pesant sur les collectivités et Patrick Bloche et Patrice Verchère apportaient une importante et complète contribution à l'exercice de la démocratie ainsi qu'à la protection des droits de l'individu dans la révolution numérique.

La mission a pris connaissance avec intérêt de cette riche et abondante production. Elle a rencontré la plupart de ses auteurs et n'a pas hésité à s'en inspirer.

Elle fait sienne, en particulier, la clarification des vocations spécifiques de chaque niveau de collectivités, telle que retenue par la plupart des auteurs :

- la proximité pour le bloc communal,
- les solidarités sociales et territoriales pour le département,
- les missions stratégiques et la préparation de l'avenir pour la région.

La loi du 16 décembre donne, aux élus, la liberté de s'organiser entre eux

Les articles 75, 76 et 77 de la loi, visés par la lettre de mission, sont très novateurs et ont pour objet de répondre aux critiques faites à la décentralisation à la française.

L'article 75 de la loi (nouvel article L. 1111-9 du CGCT – Code Général des Collectivités Territoriales), se fixe pour objectif explicite de faciliter la clarification des interventions publiques sur le territoire de la région et de rationaliser l'organisation des services des départements et des régions.

Il ouvre donc la possibilité au conseil régional et aux conseils généraux de la région d'élaborer conjointement un projet de schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services, approuvé par délibérations concordantes du conseil régional et de chacun des conseils généraux.

Ces dispositions ne prévoient donc pas une organisation uniforme des compétences dans chaque département de la région, mais requièrent un accord unanime des collectivités régionales et départementales.

Cet article dispose que le schéma fixe :

- les délégations de compétences de la région aux départements et des départements à la région, qui restent exercées au nom et pour le compte des collectivités territoriales ;
- l'organisation des interventions financières respectives en matière d'investissement et de fonctionnement des projets décidés ou subventionnés par une collectivité ou un groupement de collectivités ;
- les conditions d'organisation et de mutualisation des services.

Il précise aussi que le SOM (Schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services) porte, au moins, sur les compétences relatives au développement économique, à la formation professionnelle, à la construction, à l'équipement et à l'entretien des collèges et des lycées, aux transports, aux infrastructures, aux voiries et réseaux, à l'aménagement des territoires ruraux et aux actions environnementales ; il peut concerner toute compétence exclusive ou partagée de la région et des départements.

Comme on le lit, la loi confie ce chantier aux seules collectivités et n'a pas prévu d'intervention de l'Etat¹ et donc du préfet. Elle en subordonne la mise en œuvre à des délibérations concordantes de la région et des départements qui la composent. Elle sécurise les mutualisations de services qui vont constituer, à n'en pas douter compte tenu de la situation des finances publiques, un des principaux outils pour dégager des marges de manœuvre budgétaires.

La mission est d'avis que le silence de la loi doit s'interpréter comme laissant la possibilité de choix différenciés selon les départements (voire, à la limite, de ne rien prévoir pour un ou plusieurs départements, même si une telle option n'est sans doute pas à recommander), à la condition que la région et tous les départements qui la composent acceptent le schéma global issu de leur accord. La mission souligne que les régions et les départements qui choisiront cette formule « différenciée » devront veiller à ce que l'organisation qui en résulte soit cependant lisible.

Il impose une association étroite des métropoles à la démarche puisqu'il prévoit que chaque métropole constituée sur le territoire concerné est consultée lors de son élaboration, son suivi et sa révision.

L'article 76 (nouvel article L.1111-10 du CGCT), traite des financements croisés entre Etat, collectivités et groupements de collectivités.

Il réserve aux opérations d'intérêt régional les contributions financières du conseil régional aux actions des collectivités et groupements.

Il fixe la participation minimale de la collectivité ou du groupement maître d'ouvrage à 20% mais prévoit des exceptions ou des possibilités de dérogation en matière de rénovation urbaine, de rénovation des monuments protégés ou de réparation des dégâts causés par des calamités publiques.

Il prévoit, enfin, une dérogation en faveur des opérations sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat ou inscrites au CPER (contrat de projet Etat-région).

¹ Si ce n'est en aval, par le contrôle de légalité.

L'article 77 (nouvel article L. 1611-8 du CGCT), précise qu'à défaut d'adoption du SOM avant le 1^{er} janvier 2015, le cumul d'une subvention d'investissement ou de fonctionnement de la région et du département sur un même projet sera proscrit, sauf :

- s'il est décidé par une commune de moins de 3.500 habitants ou un EPCI (établissement public de coopération intercommunale) à fiscalité propre de moins de 50.000 habitants ;
- s'il s'agit de subventions de fonctionnement dans les domaines de la culture, du sport ou du tourisme.

Il rend même nulle de plein droit une délibération qui s'affranchirait de ces dispositions.

Le présent rapport s'inscrit dans ce cadre. S'il suggère certaines améliorations législatives, l'essentiel de ses propositions peut être mis en œuvre à droit constant et à l'initiative des régions et des départements.

2ème conviction – Le calendrier fixé pour l’exercice de cette nouvelle liberté peut et doit être anticipé.

L'article 75 de la loi prévoit que les schémas d'organisation des compétences et de mutualisation des services peuvent être élaborés dans les 6 mois qui suivent l'élection des conseillers territoriaux (donc entre mars et septembre 2014). L'article 77 dispose, qu'à défaut d'adoption dans la région concernée d'un tel schéma avant le 1^{er} janvier 2015, aucun projet ne pourra bénéficier d'un cumul de subventions d'investissement ou de fonctionnement accordées par un département et cette région².

Un délai de 9 mois apparaît très insuffisant lorsqu'on considère la difficulté de l'ouvrage.

Le schéma devra, en effet, embrasser la quasi-totalité des compétences régionales et départementales, intégrer une préparation technique par les services des collectivités et se concrétiser par un accord politique traitant aussi une partie importante des budgets de ces collectivités.

Il faudra, par ailleurs, inclure dans ce délai l'indispensable dialogue social qu'impliqueront les mutualisations de services, même si ce dialogue devra se poursuivre après l'adoption du schéma.

Enfin, la mise en place en mars 2014 de nouvelles assemblées et de leurs exécutifs se traduira inévitablement par des délais d'installation incompressibles.

Il faut aussi intégrer le calendrier des futurs contrats de projets (CPER) et programmes opérationnels européens (POE) qui, dans l'hypothèse la plus probable, pourrait être le suivant :

- orientations générales au niveau européen pour la politique de cohésion : été 2011,
- réflexions stratégiques nationales pour CPER et POE en fonction des orientations européennes : mi 2011-dernier trimestre 2012,
- cadrage stratégique national pour les PO et les CPER (CIADT – Comité interministériel d'aménagement du territoire : novembre-décembre 2012,
- négociations des PO et des CPER (éventuellement regroupées ou au minimum coordonnées) : année 2013,
- signature et démarrage des nouveaux contrats : janvier 2014.

Force est de constater que ce calendrier est inadapté car inversé.

On décide d'abord de ce que l'on fait, puis on renouvelle les élus, pour enfin décider qui fait quoi.

Il est évident que la conclusion préalable des CPER et des POE va rigidifier le contenu des schémas d'organisation voire quasiment priver les élus de toute marge de manœuvre, tant les cofinancements décidés en 2013 préjugeront l'exercice des compétences à partir de 2015.

De la même façon, l'impossibilité de changer d'organisation territoriale et de maquette financière en cours d'exécution des programmes européens hypothéquera les velléités d'adaptation de l'exercice des compétences aux spécificités régionales.

² Sauf s'il est décidé par une commune dont la population est inférieure à 3 500 habitants ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la population est inférieure à 50 000 habitants. Cette disposition n'est pas applicable aux subventions de fonctionnement accordées dans les domaines de la culture, du sport et du tourisme.

L'Etat est ainsi fortement interpellé sur la nécessité de faire évoluer sa conception de la contractualisation et donc sa pratique de l'aménagement du territoire.

Une telle évolution s'inscrirait dans les questionnements soulevés aussi bien par de nombreux théoriciens que par certains praticiens de l'action publique. Elle conduirait l'Etat vers plus de partenariat, plus de régulation ou de péréquation mais, surtout, moins d'interventionnisme.

Il reste que la mission souhaite appeler l'attention du Gouvernement, des régions et des départements sur la nécessité d'anticiper la discussion des schémas sauf à prendre le risque d'un blocage ou, à tout le moins, d'un grippage de l'administration territoriale en 2014 et 2015.

La mission fait observer que rien n'interdit, bien au contraire, d'encourager les collectivités à anticiper la discussion sur les SOM.

Si, aux termes de la loi, le président du conseil régional et les présidents des conseils généraux élaborent le projet de schéma « *dans les 6 mois qui suivent l'élection des conseillers territoriaux* », cette disposition ne doit pas faire l'objet d'une interprétation étroite. Elle n'a pas et ne peut pas avoir pour objet d'interdire d'aboutir avant 2014.

Enfin, des mesures telles que des mutualisations de services ou des délégations de compétences ne sont pas subordonnées à l'adoption du schéma, et peuvent donc être décidées en tout ou partie avant 2014.

La mission recommande donc aux régions et aux départements l'ouverture de concertations locales à partir de janvier 2012 afin de donner toutes ses chances à une conclusion positive au cours du printemps 2013.

Ainsi, les premiers mois de 2012 pourraient être consacrés à des échanges techniques entre les collectivités de telle façon que le débat public et les négociations politiques puissent s'engager dès le début de l'été de la même année.

La mission propose le calendrier suivant :

2012

1^{er} janvier – entrée en vigueur des dispositions de l'article L.1111-10 du CGCT sur la part de financement à la charge des collectivités territoriales maitres d'ouvrage,

1^{er} semestre – discussions techniques sur les SOM,

2^{ème} semestre – débat public et négociations politiques.

2013

1^{er} trimestre – poursuite du débat public, concertations avec les agglomérations et les intercommunalités et consultations des instances représentatives de la fonction publique territoriale,

2^{ème} trimestre – délibérations du conseil régional et des conseils généraux sur les SOM (ou constat d'impossibilité d'aboutir) et négociations techniques avec l'Etat sur les CPER et les POE,

2^{ème} semestre – négociations politiques et conclusion des CPER et des POE.

2014

1^{er} trimestre - élections des conseillers territoriaux,
2^{ème} trimestre – mise en place des assemblées,
2^{ème} semestre – nouvelle tentative de mise en œuvre pour les territoires n'ayant pas pu anticiper la conclusion des SOM,
Septembre – délai ultime fixé par la loi pour conclure les SOM.

2015

1^{er} janvier – entrée en vigueur des dispositions de l'article L. 1611-8 du CGCT sur le cumul des subventions d'investissement et de fonctionnement des régions et départements.

Ce projet de calendrier répond à des contraintes techniques, mais aussi politiques : il est évident que cette négociation ne peut pas connaître de développements publics pendant la campagne présidentielle et qu'elle doit être finalisée au moins un an avant l'élection des conseillers territoriaux.

3ème conviction – Un recensement partiel des bonnes pratiques permet d'affirmer qu'elles peuvent constituer la base des schémas d'organisation et de mutualisation. Ce recensement révèle aussi un manque de dimension stratégique.

La mission a retenu trois méthodes d'identification des bonnes pratiques et des outils disponibles :

- une enquête auprès des préfets de région et de département,
- des déplacements sur le terrain (communauté urbaine de Lyon, départements de Savoie et Haute-Savoie, région Midi-Pyrénées),
- des entretiens avec les associations d'élus, des exécutifs locaux ou des associations spécialisées telle qu'ETD (Entreprises, Territoires et Développement).

Les résultats de l'enquête auprès des préfets de département et de région

➤ L'exploitation du questionnaire des préfets de **département** de métropole donne les résultats suivants :

Sur 96 départements concernés, 62 réponses ont été reçues, soit 64,5%.

43% des conseils généraux ont formalisé une réflexion stratégique dans un document dédié à cet effet. Même s'il ne s'agit que d'une réflexion thématique, telle que la voirie ou la gérontologie.

Sur cet échantillon, ce document :

- est toujours en vigueur dans 96% des cas,
- a été utilisé comme base de négociation du CPER dans 53% des cas,
- a été utilisé comme base de négociation du PO dans 42% des cas,
- est utilisé comme référence des politiques départementales dans 96% des cas,
- a fait l'objet de contributions des services de l'Etat dans 34% des cas,
- a fait l'objet d'observations de l'Etat dans 7% des cas.

45% des conseils généraux ont contractualisé avec au moins une intercommunalité.

49% des conseils généraux ont contractualisé avec au moins une agglomération.

51% des conseils généraux ont contractualisé avec au moins un pays.

85% des conseils généraux disposent d'un règlement d'aides.

Seize conseils généraux (soit 25%) envisagent de discuter d'un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services avec la région.

25% des régions ont contractualisé avec les départements (au moins un).

Aucune région n'a encore prévu de discuter d'un SOM.

Au plan départemental, la mission a, par ailleurs, pris connaissance avec intérêt des réflexions stratégiques intéressantes (Aveyron, Côte-d'Or, Lozère, Nièvre ou Maine-et-Loire) et des démarches originales comme celles de la Meuse (chiffrage des mesures) et des Vosges (croisement d'une approche géographique par canton et d'une priorisation des politiques départementales).

Parmi les bonnes pratiques, la mission souligne :

- la délégation de la compétence à une agglomération par un conseil général,
- la mise à disposition de toutes les communes de la plate-forme de télétransmission des actes soumis au contrôle de légalité par un conseil général,
- le pacte de gouvernance économique métropolitaine mis en place par un conseil général avec une agglomération,
- le pôle d'archéologie interdépartemental créé par deux conseils généraux,
- l'assistance technique à l'exploitation des stations d'épuration mise en place par un conseil général,
- les contrats pluriannuels mis en place en faveur des intercommunalités par plusieurs conseils généraux.

Il reste que le nombre de conseils généraux ayant développé une véritable politique de contractualisation avec les agglomérations, les intercommunalités ou les pays n'est vraisemblablement pas supérieur à 25 et que ceux qui ont développé cette démarche au bénéfice de ces trois catégories se comptent sur les doigts d'une seule main.

➤ L'exploitation du questionnaire des préfets de **région** en métropole donne les résultats suivants :

Sur 22 régions concernées, 17 réponses ont été reçues, soit 78%.

Sur l'échantillon des SRADDT adoptés, ce document :

- est toujours en vigueur dans 100% des cas,
- a été utilisé comme base de négociation du CPER dans 20% des cas,
- a été utilisé comme base de négociation du PO dans 20% des cas,
- est utilisé comme référence des politiques régionales dans 71% des cas,
- est utilisé comme référence des politiques infrarégionales dans 71% des cas,
- a fait l'objet de contributions des services de l'Etat dans 75% des cas,
- a fait l'objet d'observations de l'Etat dans 52% des cas.

Au niveau régional, ont été notamment signalées à la mission les collaborations mises en place en Alsace (dialogue en cours en vue d'une collectivité unique), en Basse-Normandie (contractualisation région / départements dans le cadre de 276), en Auvergne (commerce et artisanat), en Provence-Alpes-Côte d'Azur (solidarité avec les départements alpins) ainsi que la mutualisation des équipes mobiles de TOS (Techniciens et ouvriers de service) en Lorraine / Vosges.

L'appropriation de la procédure des SRADDT par les conseils régionaux est à souligner.

Quinze régions (soit 68%) ont élaboré et voté un SRADDT (Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire) qui est en cours de révision dans certains cas.

Quatre autres régions sont dans une situation particulière : l'Ile-de-France, qui dispose du SDRIF (Schéma directeur de la région Ile-de-France), la collectivité territoriale de Corse, qui prévoit d'élaborer le PADDUC (Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse) - un précédent projet n'avait pas été soumis au vote de l'assemblée de Corse -, la Bourgogne, qui a élaboré un SRADDT non adopté par le conseil régional et la Lorraine, qui vient juste de lancer cette procédure.

En incluant ces quatre derniers cas, 86% des régions ont donné ou entrepris de donner à leur démarche stratégique la forme d'un schéma régional ou d'un document équivalent.

Trois régions n'ont pas retenu cette manière d'exprimer leur stratégie : Alsace, Rhône-Alpes et Poitou-Charentes, qui a adopté un document d'orientations générales.

Les bonnes pratiques ayant fait l'objet d'un déplacement de la mission

La mission a, notamment, effectué 4 déplacements :

- à Lyon, afin d'examiner les perspectives du pôle métropolitain en cours de discussion,
- à Chambéry et Annecy, afin de mieux cerner l'intérêt de la coopération mise en œuvre dans le cadre du congrès des pays de Savoie,
- à Toulouse, afin d'appréhender la teneur de la méthode mise en place par le conseil régional Midi-Pyrénées avec les départements de la région,
- en Ile-de-France, afin d'étudier l'expérience de contractualisation de la région avec l'ensemble des départements.

Le projet de pôle métropolitain Lyon / St Etienne / Nord-Isère s'appuie sur la concertation et les collaborations développées dans le cadre de la RUL (région urbaine de Lyon) et prolongées par Gérard Collomb, dès son élection à la présidence de la communauté urbaine du Grand Lyon.

Créé par l'article 20 de la loi du 16 décembre 2010, le pôle métropolitain est un établissement public destiné à favoriser la coopération d'EPCI (Etablissements publics de coopération intercommunale) à fiscalité propre en vue d'actions d'intérêt métropolitain, en matière de développement économique, de promotion de l'innovation, de la recherche, de l'enseignement supérieur et de la culture, d'aménagement de l'espace par la coordination des SCoT (Schémas de cohérence territoriale), de développement des infrastructures et des services des transports.

Il doit regrouper au moins 300.000 habitants et constitue juridiquement un syndicat mixte permettant de développer une collaboration « à la carte » sur la base de l'intérêt métropolitain.

Il semble rencontrer (au moment de l'écriture de ce rapport) les faveurs des élus.

Le projet lyonnais regroupe St Etienne Métropole, le Grand Lyon, Porte de l'Isère et le pays viennois. Son périmètre géographique correspond donc à 139 communes, près de 2 millions d'habitants (33% de la population de Rhône-Alpes), 1 million d'emplois, 120.000 étudiants, 11 500 chercheurs et 2,2 milliards € de budget.

Il prévoit de centrer ses priorités sur l'économie (coordination des schémas d'accueil des entreprises, reconversion et requalification des territoires dégradés, renforcement de la présence à l'international, notamment l'accessibilité aérienne, valorisation du pôle de recherche et d'enseignement supérieur), la culture (promotion des 4 biennales – danse, design, cirque et art contemporain – et Jazz à Vienne), les déplacements (structuration d'un outil de gouvernance et élaboration d'un schéma de transport métropolitain, innovation logistique) et l'aménagement (lutte contre l'étalement urbain, voie verte des confluences, développement de l'agriculture périurbaine).

La gouvernance métropolitaine intègre un dialogue territorial selon 3 modes (échanges avec les maires de chacun des 4 territoires dans le cadre de visites multithématiques, contribution collective des 4 conseils de développement et forum des maires).

La mission a pu constater sur place la volonté commune de progresser ainsi que l'implication des élus, mais aussi des forces vives du territoire, dans le développement des travaux communs initiés par la Région urbaine de Lyon (RUL).

Rhône-Alpes - Association RUL
Objet : Outil de concertation sur l'aménagement et développement de l'espace métropolitain. Intérêt : Face à la complexité du territoire métropolitain structuré autour des deux grandes agglomérations de Lyon et Saint-Etienne et situé au carrefour de 4 départements, l'intérêt de ce dispositif est de dépasser les périmètres administratifs pour proposer et construire une vision cohérente et partagée de l'aménagement et du développement de l'espace métropolitain.

L'assemblée des pays de Savoie est maintenant un établissement public réunissant les deux conseils généraux de Savoie et Haute-Savoie.

Son conseil d'administration est composé de 14 conseillers généraux de chacun des départements et présidé alternativement par chacun de leur président respectif : Hervé Gaymard actuellement puis, Christian Monteil dans les prochains mois.

Elle exerce les compétences mises en commun parmi lesquelles on peut citer le tourisme à travers Savoie Mont Blanc Tourisme, la maison de Savoie, l'orchestre des pays de Savoie, le financement de l'université de Savoie et le développement de l'agriculture.

La mission a pu constater l'efficacité de ce dispositif qui a permis, en particulier, d'unifier la promotion de la destination touristique, fusionner les agences de tourisme et mutualiser l'ensemble des services des deux départements dans un contexte très concurrentiel tant au plan national qu'au niveau international.

Le budget consacré à cette action approche maintenant 5 M€.

L'objectif est de promouvoir une destination et non pas deux territoires séparés par une frontière administrative.

Cette coopération ne semble pas, pour l'instant, tendre vers une fusion des départements mais bien plutôt vers une mise en commun sélective des moyens nécessaires au développement des projets des départements de montagne de la région Rhône-Alpes et un approfondissement patient du travail en commun.

La région Midi-Pyrénées qui comprend 8 départements, 8 agglomérations, 32 pays et 4 parcs naturels a depuis de nombreuses années engagé une réflexion stratégique protéiforme sur son développement ainsi qu'une politique originale de conventionnement avec les conseils généraux et de concertation avec les habitants.

La région s'est dotée dès 2006 d'un SRADDT (Schéma régional de développement et d'aménagement du territoire) qui a fait l'objet d'une actualisation en 2009.

Elle a conformément aux textes en vigueur mis en place :

- un PRDF (plan régional de développement des formations professionnelles) en 2006,
- un SRDE (schéma régional de développement économique) en 2006 qui fait actuellement l'objet d'une révision complète pour la période 2011/2016.

Midi-Pyrénées : Conventions d'application de la convention cadre région-départements en matière de développement économique.

Objet : Politique économique

Intérêt : Dispositif qui va au-delà de poser des principes de coopération et d'instruction coordonnée des demandes de financement, il permet :

- d'harmoniser les outils d'intervention selon la nature des projets ;
- d'entreprendre un vrai travail sur la complémentarité des interventions régionales et départementales ;
- d'instituer progressivement l'idée d'un guichet unique et de dossiers de demande d'aide uniques.

Le contenu des conventions d'application est différent pour chaque département, quant à l'ambition de l'exercice d'harmonisation, même si les champs et principes restent identiques.

Cette région a également mis en place un SRDTL (Schéma régional de développement du tourisme et des loisirs) et finalise actuellement un SRESR (Schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche).

La mission a été, par ailleurs, très favorablement impressionnée par la qualité de la relation de la région avec les services de l'Etat et a pris note de la forte demande de Martin Malvy, président du conseil régional, de voir reconnu un caractère prescriptif au SRADDT afin d'en faire un véritable instrument d'action.

La région Ile-de-France

La mission a observé avec intérêt la contractualisation mise en place par l'Ile-de-France avec l'ensemble des conseils généraux franciliens pour la période 2007/2013.

Ces contrats Région-Département ont pour objectif de compléter les contrats de projet État-Région pour en affiner la portée. La région et le département s'y engagent à financer à parts égales des projets répondant aux besoins spécifiques des habitants du territoire concerné sur des thématiques telles que : solidarité, éducation, formation professionnelle, développement économique et emploi ; culture, sport et tourisme ; environnement ; déplacements.

Le diagnostic d'ETD

La mission a sollicité ETD (Entreprise, Territoires et Développement), structure bien connue des acteurs du développement local afin de bénéficier de son expertise et de sa connaissance des territoires.

Elle lui a demandé un diagnostic et un relevé de bonnes pratiques - non-exhaustives - présentées synthétiquement infra et détaillées en annexe 2.

Alsace - Comité régional des territoires

Objet : Politique territoriale régionale

Intérêt : Coopération région-départements - territoires, qui permet aux partenaires de s'accorder sur une vision stratégique du développement territorial.

Alsace - Comité de coordination des AOT alsaciennes

Objet : Politique de mobilité

Intérêt : Forme de coordination souple à visée directement opérationnelle.

Alsace - CIGAL : coopération pour l'information géographique en Alsace

Objet : Dispositif de coopération technique à l'échelle d'une région

Intérêt : Formalisation d'un partenariat technique ouvert aux usagers

Bourgogne - Dispositif de coordination stratégique et opérationnel pour le développement du Parc Naturel du Morvan

Objet : Politique territoriale régionale

Intérêt : Dispositif de coordination entre de très nombreux acteurs, impactant les politiques d'une région et de 4 départements.

Bretagne - Démarche d'amélioration de la qualité des zones d'activités : Bretagne Qualiparc

Objet : Politique sectorielle

Intérêt :

- le dispositif a été construit en fonction des besoins des entreprises
- le dispositif est commun aux financeurs mais s'adapte à chaque maître d'ouvrage,
- les conseils généraux sont chargés d'organiser l'accompagnement des porteurs et l'instruction technique mais ils sont libres de leurs choix.
- articulation Bretagne Qualiparc / contrats de pays : tous les projets de parcs d'activités inscrits au titre d'un contrat de pays doivent être conformes.

Haute-Normandie - Contrat « 276 »

Objet : Politique territoriale régionale + politiques sectorielles

Intérêts :

- Cohérence entre la stratégie régionale (SRADDT), le programme d'actions régional (276) et la stratégie vers les territoires formalisée par des contrats de pays et d'agglomération cosignés
- Complémentarité au contrat de projet

Haute-Normandie - Portail « 276 » pour la gestion commune des TOS

Objet : Mutualisation de moyens

Intérêt : Le principe est que chaque collectivité territoriale concernée prend en charge un aspect de la gestion des TOS : la Seine-Maritime s'occupe du recrutement et de la mobilité, l'action sociale est gérée par l'Eure tandis que la région Haute-Normandie s'est vu confier la formation.

Ce dispositif est un exemple de mutualisation avec une répartition des missions entre les départements et la région.

Languedoc-Roussillon - Contrats région-départements et contrats territoriaux

Objet : Politique territoriale régionale

Intérêt : Ce dispositif définit de manière précise, département par département, puis territoire par territoire, les engagements des partenaires, aussi bien en termes de priorités stratégiques que d'opérations prioritaires.

Midi-Pyrénées - Convention d'application du volet territorial du contrat de projets 2007-2013

Objet : Politique territoriale régionale

Intérêt : Dispositif de coordination entre les financeurs et les territoires destiné à mieux organiser le financement des opérations proposées par les acteurs territoriaux

La convention d'application encourage les stratégies d'alliance entre les agglomérations et les pays et entre les pays eux-mêmes pour atteindre une masse critique (bassin d'emploi par exemple) permettant d'accueillir des équipements et des fonctions mutualisés.

Midi-Pyrénées - Politique d'aides aux hébergements touristiques

Objet : Politique touristique

Intérêts :

- accompagnement du porteur en amont et démarche pédagogique
- instruction et accompagnement au niveau départemental par les acteurs locaux et démultiplication des moyens d'ingénierie au profit d'une politique d'envergure régionale

Nord-Pas-de-Calais - Directives régionales d'aménagement

Objet : Planification territoriale régionale

Intérêt : Dispositif exemplaire de déclinaison stratégique et, jusqu'à un certain point, opérationnelle du SRADDT, élaboré et piloté de manière partenariale, au-delà même de la région et des départements.

Picardie - Mutualisation des services entre Amiens métropole et les communes membres de l'agglomération

Objet : Mutualisation de services

Intérêt :

- répondre à la croissance des moyens des services intercommunaux,
- réaliser des économies d'échelles en supprimant les structures doublons,
- donner plus de cohérence aux politiques de la métropole. Les projets de l'agglomération et des communes sont préparés en amont par une équipe unique (DGS unique pour la CA et la Ville d'Amiens, Cf. CU Strasbourg),
- apporter une plus grande qualité de services aux usagers (plus grande lisibilité des interventions car opérateur unique).

Picardie - Cap'Oise, centrale d'achat public

Objet : Outil de mutualisation

Territoire : Département de l'Oise

Intérêt : Ce dispositif permet de sécuriser juridiquement les procédures de marchés et de garantir l'efficacité de l'achat public en mutualisant les moyens pour réaliser des économies (baisse des prix, gain de temps).

Rhône-Alpes - Grand Projet Rhône Alpes Biovallée

Objet : Politique territoriale régionale

Intérêt : Accompagnement de projets ambitieux (durée 5 ans) ; soutien à l'expérimentation, à l'ingénierie et à l'animation.

Aquitaine - GIP Littoral Aquitain

Objet : Outil de coordination des politiques d'aménagement du territoire

Intérêt : Le GIP (Groupement d'intérêt public) constitue un outil de réflexion, de coordination et d'appui pour l'aménagement et la gestion des espaces littoraux. Il permet de renforcer la cohérence des programmes d'actions locales et les partenariats ainsi que l'expertise sur les démarches à engager.

Aquitaine - Movable - Association support de la conférence des autorités organisatrices des transports de l'agglomération bordelaise

Objet : Politique de mobilité

Territoire : agglomération bordelaise.

Nord-Pas-de-Calais - Syndicat mixte de la côte d'opale (SMCO)

Objet : Développement territorial

Pays de la Loire - Société publique locale de transport de Saumur

Objet : Transport

Territoire : Agglomération de Saumur

Intérêt : Le fonctionnement de la SPL se rapproche de celui d'une société anonyme mais à capitaux 100% publics ; ses rapports avec ses membres ne sont dès lors pas soumis au code des marchés publics à condition que ceux-ci exercent, sur elle, un contrôle analogue à celui qu'ils ont sur leurs propres services. Son intervention est néanmoins limitée aux territoires des personnes publiques qui en sont membres.

Provence-Alpes-Côte d'Azur - Agence Technique Départementale - ATD 13

Objet : Ingénierie territoriale

Poitou-Charentes - Syndicat mixte SRU entre AOT en Charente-Maritime

Objet : Politique de mobilité

* *
*

Ces bonnes pratiques montrent que régions et départements sont déjà engagés, pour certains d'entre eux, dans l'organisation d'une partie de leurs compétences, et parfois même, dans une mutualisation des services. Il reste que ces initiatives se rattachent, dans la plupart des cas, à une logique tenant à la personnalité des élus ou à une opportunité locale. Ils ne s'inscrivent pas toujours dans une dimension stratégique du territoire.

Dans ce contexte, la loi du 16 décembre 2010 permet d'embrasser l'ensemble des compétences exercées par les collectivités territoriales en prévoyant que le schéma d'organisation et de mutualisation fixe les délégations de compétences de la région aux départements et des départements à la région, l'organisation des interventions financières respectives de la région et des départements ainsi que les conditions d'organisation et de mutualisation des services.

4ème conviction – Les schémas d’organisation et de mutualisation doivent fédérer une grande diversité de compétences décentralisées et prendre en compte leurs conditions d’exercice.

La loi du 16 décembre 2010 fixe les compétences devant être traitées dans le schéma d’organisation et de mutualisation ainsi que les compétences partagées et reconnues comme telles.

Dans la perspective de la clarification des compétences des collectivités territoriales et d’élaboration des schémas, quelques notions méritent d’être rappelées :

➤ Compétence générale :

Elle se fonde sur les dispositions des articles L.1111-2, L.2121-29, L.3211-1 et L.4221-1 du CGCT qui ont conduit la jurisprudence à consacrer au profit des collectivités territoriales une capacité à agir sauf dans les cas où la loi aurait très expressément attribué cette compétence à une autre collectivité et qu’il puisse être justifié d’un intérêt public local. Une de ses conséquences a été la multiplication des financements croisés. La loi du 16 décembre 2010 l’a maintenue pour les communes et l’a remplacée, pour les départements et les régions, par un ensemble comprenant un principe de compétences exclusives, une capacité d’initiative, et un encadrement des financements croisés.

➤ Compétence exclusive :

Une compétence est exclusive lorsque son exercice est attribué par la loi à un seul échelon. Le caractère exclusif se traduit par une désignation législative explicite de la collectivité responsable ainsi que par une définition du contenu. Dès lors que la compétence a été ainsi attribuée, les autres collectivités ne peuvent plus intervenir dans ce champ. Mais elle peut faire l’objet d’une délégation au profit d’une autre collectivité. L’exclusivité assure par définition la clarification des compétences. Tentant d’estimer le poids financier des diverses catégories de compétences, l’étude d’impact de la loi du 16 décembre 2010 rappelle qu’il est difficile de trouver dans la nomenclature de la comptabilité fonctionnelle l’équivalent de la notion juridique de compétence exclusive. Sous cette réserve, elle évalue les dépenses dans les domaines où, habituellement, le département intervient et non la région, ou inversement. Ces dépenses peuvent être estimées à 82% des budgets départementaux et à 73% des budgets régionaux.

➤ Compétence partagée :

Une compétence est partagée si la loi prévoit qu’elle peut être exercée par plusieurs collectivités de niveaux différents qui peuvent donc intervenir sur le même champ simultanément. En outre, elle peut concerner tout ou partie d’une même compétence.

La loi du 16 décembre a défini la culture, le sport et le tourisme comme des compétences partagées entre les communes, les départements et les régions.

Enfin, la loi peut prévoir des modes de collaboration tels que chef de filât, conventionnement ou délégation.

Pour les conseils généraux, les dépenses liées aux compétences partagées représentent 18% si l’on considère qu’elles correspondent aux dépenses de sécurité hors SDIS (Service départemental d’incendie et de secours), d’enseignement hors collèges, de culture, de vie sociale, de jeunesse, de sport, de loisirs, de réseaux et infrastructures hors voirie, d’aménagement, d’environnement et de développement économique.

Pour les conseils régionaux, les dépenses liées aux compétences partagées représentent 27% si l'on considère qu'elles correspondent aux dépenses d'aménagement du territoire et de développement économique (pour 15%) et d'équipement hors lycées, de culture, de sport, de loisirs, de santé, d'action sociale et d'environnement pour le solde (soit 12%).

Selon le rapport Lambert, les compétences peuvent être conjointes (codétenues par plusieurs titulaires), partagées (fractionnées entre plusieurs titulaires), parallèles (reconnues à plusieurs titulaires) ou concurrentes (revendiquées par plusieurs titulaires). Elles peuvent aussi être caractérisées sur une base fonctionnelle en séparant ce qui relève de la capacité de prescription ou de la capacité d'opérateur.

C'est sur ces bases que devra s'engager le débat sur le contenu des schémas d'organisation et de mutualisation.

Compétences devant, aux termes de la loi, être traitées dans le schéma d'organisation et de mutualisation

➤ Développement économique

Les conditions d'exercice de cette compétence sont fixées par la loi du 13 août 2004 qui confie à la région un rôle de coordination de l'action des collectivités territoriales et de leurs groupements. Elle est ainsi chargée de « *définir le régime et de décider de l'octroi des aides aux entreprises qui revêtent la forme de prestations de services, de subventions, de bonification d'intérêts, de prêts et avances remboursables* ».

La loi prévoit aussi que « *les départements, les communes et leurs groupements peuvent participer au financement de ces aides dans le cadre d'une convention passée avec la région* » et qu'en cas d'accord de la région, ceux-ci peuvent le mettre en œuvre.

Elle autorise l'Etat à confier à la région l'élaboration du SRDE et à déléguer l'octroi de ses aides aux entreprises.

Politiquement sensible, la compétence économique est, en pratique, très fragmentée.

➤ Formation professionnelle

L'exercice de cette compétence est déterminé par le même texte législatif qui confie à la région un rôle de définition et de mise en œuvre de 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 mais aussi de développement cohérent de l'ensemble des filières de formation. La loi rend la région compétente pour adopter, en concertation avec l'Etat, les autres collectivités et les organisations syndicales, le CPRDF (Contrat de plan régional de développement des formations professionnelles), successeur du PRDF, (Plan régional de développement des formations) et s'assurer de sa mise en œuvre.

➤ Construction, équipement et entretien des collèges

Cette compétence est exercée par le département qui peut, depuis la loi de 2004, demander le transfert dans son patrimoine des collèges qui étaient propriété de l'Etat. Il dispose aussi des personnels TOS (Techniciens, ouvriers et de service) correspondants.

➤ Construction, équipement et entretien des lycées

Cette compétence est exercée par la région qui peut, depuis la loi de 2004, demander le transfert dans son patrimoine des lycées qui étaient propriété de l'Etat. Il dispose aussi des personnels TOS correspondants.

➤ Transports publics

Les transports urbains relèvent de la commune ou de l'intercommunalité, les transports routiers non urbains du département pour le scolaire et de la région pour les liaisons routières d'intérêt régional. Les transports ferroviaires relèvent eux aussi de la région. La fragmentation de cette compétence fragilise la mise en œuvre de politiques territoriales intermodales.

➤ Infrastructures

La loi du 13 août 2004 dispose que « *la région, en association avec l'Etat, dans le respect des compétences des départements et en concertation avec les communes et leurs groupements, est chargée de l'élaboration du schéma régional des infrastructures et des transports* ». La complexité de la formule législative est à l'aune de l'enchevêtrement des compétences en la matière.

La même loi a organisé le transfert de la propriété, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion de grandes infrastructures parmi lesquelles les aéroports civils, les ports non autonomes et les ports maritimes.

➤ Voirie

Il s'agit d'une compétence partagée entre l'Etat, le département et la commune ou l'intercommunalité au titre des missions incombant respectivement au propriétaire, au gestionnaire détenteur de la permission de voirie ou du détenteur d'un pouvoir de police spécial. Le transfert des routes nationales en 2004 a renforcé considérablement le rôle du conseil général. Bien que la loi du 16 décembre 2010 ait tenté d'harmoniser certaines dispositions législatives en vue de renforcer le rôle de l'intercommunalité, ce secteur reste difficilement lisible. Les renvois de responsabilité à l'occasion des récents épisodes neigeux en ont constitué une illustration flagrante.

➤ Réseaux et nouvelles technologies

Compétence facultative, ils ont fait l'objet de positionnements très différents selon les territoires, et souvent orientés par les propositions des opérateurs ou leurs réponses aux délégations de service public. Il en est résulté des opérations non coordonnées et des inégalités flagrantes entre citoyens.

➤ Aménagement des territoires ruraux

Il ne s'agit pas à proprement parler d'une compétence mais bien plutôt de l'aide financière que région et département peuvent apporter afin de finaliser les plans de financement des équipements ou investissements des petites communes ou intercommunalités.

➤ Actions environnementales

Très complexe, la compétence environnementale est exercée par tous les échelons qu'il s'agisse, à titre d'exemple, de la commune ou de l'intercommunalité pour la collecte des déchets, du département pour la planification de l'élimination des déchets ménagers, de la région pour la planification de l'élimination des déchets industriels.

Il faut noter que la loi Grenelle II a confié à la région un rôle très important de planification du développement durable et des réponses au réchauffement climatique. Cette thématique peut d'ores et déjà être mise en œuvre dans le cadre d'un SRADDT.

Compétences partagées et reconnues comme telles par la loi du 16 décembre 2010

➤ Tourisme

La région définit les objectifs à moyen terme par le schéma régional du tourisme et des loisirs tandis que le département établit des documents d'orientation et anime les politiques du tourisme départemental. La commune peut, depuis 2004, instituer un office du tourisme local.

La production de services touristiques a représenté 84,7 milliards d'€ en 2009.

Le rapport ³ publié récemment par le CNT (Conseil national du tourisme) précise que les dépenses directes de l'Etat en faveur du tourisme s'élevaient en 2006 - dernière année connue - à 576 millions d'€, auxquels s'ajoutent 32 millions de la part d'organismes sous tutelle de l'Etat et 273 millions de taxes affectées (dont 186 millions de taxe de séjour et de taxe sur les remontées mécaniques). De leur côté, les collectivités ont apporté 256 millions d'€ au titre des contrats de plan Etat-régions 2000-2006 (pour un engagement privé de 573 millions). Elles apportent également, à travers leurs institutions propres (comme les comités et offices de tourisme), un financement estimé à 745 millions d'€.

➤ Sport

Tous les échelons peuvent contribuer à la promotion et au développement des activités physiques et sportives. Les communes et l'intercommunalité sont les principaux financeurs pour la création et la gestion des équipements dont les trois quarts leur appartiennent. Les départements peuvent contribuer à la construction et assurer la maîtrise d'ouvrage des équipements d'intérêt départemental. La région peut apporter un financement complémentaire.

La dépense sportive représentait 33 milliards d'€ en 2007.

Le financement public s'établissait pour sa part à 13,45 milliards d'€ dont 3,2 émanant de l'Etat, 9 des communes et groupements, 0,79 des départements et 0,49 des régions.

Plus de 42% des équipements sportifs datent de plus de 30 ans alors que la proportion de ceux qui ont dépassé 24 ans s'établit à 50%.

La mission a pris connaissance avec intérêt de la position prise en mai dernier par le CNOSF (Comité national olympique du sport français) en vue d'anticiper les schémas d'organisation et de mutualisation.

Elle tient aussi à saluer les débuts prometteurs de l'assemblée du sport installée par la ministre des Sports.

➤ Culture

Tous les échelons peuvent contribuer à la promotion et au développement des activités culturelles à titre exclusif (enseignement initial pour les communes ou l'intercommunalité, patrimoine rural non protégé pour le département, inventaire général du patrimoine pour la région) ou partagé (musées, bibliothèques, conservatoires, festivals...).

La mission a pris connaissance avec intérêt du rapport ⁴ remis en 2010 au ministre de la Culture par Jérôme Bouet, Inspecteur général des affaires culturelles. Elle reprend à son compte la plupart de ses recommandations, en particulier celles qui ont trait à l'adaptation du partenariat à chaque territoire ou au recours à l'expérimentation.

³ Le poids économique et social du tourisme – février 2011

⁴ 21 propositions pour relancer le partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales dans le domaine culturel – octobre 2010.

Elle a aussi pris note de la mission d'étude confiée par le ministre de la Culture à Jean-Louis Martinelli, Adrien-Hervé Metzger et Bernard Murat en juin dernier sur le financement du spectacle vivant.

De nombreux acteurs culturels estiment que la réduction du mécénat culturel et le recul des financements des collectivités, principalement des départements, hypothèquent la préservation des sources de financement du spectacle vivant et nécessitent une vigilance particulière.

Les autres compétences

➤ Urbanisme et gestion de l'espace

L'essentiel de la compétence est exercé au niveau communal - SCOT (Schémas de cohérence territoriale) et PLU (Plan local d'urbanisme).

➤ Logement / Habitat

Cette compétence devient de plus en plus fragmentée. Les EPCI exercent un rôle croissant par le biais du PLH (Plan local de l'habitat) mais les communes gardent un rôle central. L'exercice de la police de l'habitat insalubre peut maintenant, depuis la loi du 16 décembre 2010, être communautarisé. Le département y est aussi présent par le biais social (fonds de solidarité pour le logement) alors que la région intervient pour le logement des étudiants. L'ANRU (Agence nationale pour la rénovation urbaine) a contribué à accroître les financements croisés.

La loi du 13 août 2004 a mis en place un système de délégation des aides à la pierre au profit des intercommunalités, ou à défaut, du département. Actuellement, 28 départements et 78 intercommunalités représentant la moitié de la population métropolitaine, ont souscrit à la proposition de délégation de compétence.

La Cour des comptes vient d'adresser dans un rapport récent ⁵ un satisfecit aux protagonistes de cette innovation en pointant, en particulier, la progression du nombre de logements financés au cours des dernières années.

➤ Action sociale

Les conditions d'exercice de cette compétence sont fixées par la loi du 13 août 2004 qui confie au département la définition et la mise en œuvre de la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'Etat, aux autres collectivités territoriales, ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale. Le département organise la participation des personnes morales de droit public et de droit privé et adopte le schéma départemental d'action sociale.

➤ Santé publique

L'Etat est compétent pour définir les politiques de santé et les décliner. Les communes ou leurs groupements organisent et financent les services communaux d'hygiène et de santé, ainsi que la désinfection. Le département est responsable de la protection sanitaire de la famille et de l'enfance. La région peut définir des objectifs particuliers de santé et les mettre en œuvre.

La loi « Hôpital, patients, santé et territoires » du 21 juillet 2009 a créé les ARS (Agences régionales de santé) qui exercent dorénavant la plus grande partie des attributions d'Etat.

⁵ Rapport public thématique : Les aides à la pierre : l'expérience des délégations de l'Etat aux intercommunalités et aux départements – mai 2011.

➤ Enseignement supérieur / Recherche

Cette compétence relève de l'Etat mais les différentes planifications mises en place par ce dernier (université 2000, campus...) ont impliqué l'échelon régional ; elles ont aussi parfois sollicité les départements et les grandes agglomérations pour lesquels une implantation universitaire ou le développement d'un laboratoire constituent le meilleur moyen d'accroître l'attractivité de leur territoire.

➤ Innovation

Il ne s'agit pas à proprement parler d'une compétence mais bien plutôt d'un ensemble transversal de politiques publiques faisant l'objet d'une approche stratégique commune Etat-région à la demande de la Commission européenne.

Comme on vient de le voir, l'ampleur et la diversité des compétences déjà décentralisées ouvrent aux élus un large éventail de choix pour décider des schémas qu'ils souhaitent mettre en place.

Un certain nombre d'élus souhaite le transfert de nouvelles compétences, notamment dans le prolongement de compétences déjà transférées. Si des compétences nouvelles devaient être transférées, la mission considère que celles-ci pourraient l'être selon la procédure de l'expérimentation commentée page 34.

5ème conviction – Les outils à la disposition des collectivités existent, mais certaines d’entre elles rencontrent des limites qu’il conviendrait de lever.

L'article 72 de la Constitution consacre le principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre. Pour positif qu'il soit, ce principe a pour conséquence négative de limiter la capacité d'une collectivité "pilote" à influencer l'exercice d'une compétence partagée.

C'est dans ce contexte que différentes solutions ont été retenues par le législateur. Elles constituent aujourd'hui l'essentiel des outils disponibles.

La délégation de compétence.

Elle consiste pour une collectivité titulaire d'une compétence à en faire exercer sous son contrôle et pour une durée limitée, tout ou partie par une autre collectivité. Son principal inconvénient est de ne constituer ni un transfert de compétence (que seule la loi peut effectuer) ni un dessaisissement, car la collectivité titulaire reste responsable de sa bonne (ou mauvaise) mise en œuvre.

Elle se matérialise par une convention définissant son étendue, ses objectifs, sa durée, ses conditions financières ainsi que les modalités du contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire.

Elle est désignée par la loi du 16 décembre 2010 comme instrument privilégié de mise en œuvre des schémas d'organisation des compétences et de mutualisation des services⁶.

L'autorité organisatrice

La notion d'autorité organisatrice a été introduite par la loi d'orientation pour les transports intérieurs du 30 décembre 1982 (LOTI) pour qualifier les collectivités auxquelles la mission d'organiser les transports a été confiée (communes et groupements pour les transports urbains, départements pour les transports non urbains et régions pour les transports ferroviaires régionaux). Elle a ensuite été précisée par la loi sur le dialogue social et la continuité du service public du 21 août 2007 comme définissant « *toute collectivité publique, groupement de collectivités publiques ou établissement public compétent, directement ou indirectement, pour l'institution et l'organisation d'un service public de transport terrestre régulier de personnes à vocation non touristique* ».

Cette notion a permis au fil du temps aux collectivités territoriales de surmonter les difficultés liées à l'enchevêtrement des compétences dans le domaine des transports.

La mission considère qu'elle a aussi le grand mérite de conjuguer efficacité dans la coordination opérationnelle et régularité constitutionnelle.

⁶ Cette loi donne aux collectivités toute liberté dans ce domaine, puisque, aux termes de l'article L. 1111-8 nouveau du CGCT, « une collectivité peut déléguer à une collectivité relevant d'une autre catégorie ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre une compétence dont elle est attributaire, qu'elle soit exclusive ou partagée ».

L'efficacité du concept tient au fait que les différentes compétences en matière de transport sont clairement attribuées à une seule catégorie de collectivités (par exemple, le transport ferroviaire aux régions, le transport urbain au bloc communal, etc.). Chacun de ces niveaux a la faculté d'organiser l'exercice de sa propre compétence ou éventuellement de la déléguer.

Le chef de filât

La notion de chef de filât a trouvé son importance au travers de la révision constitutionnelle du 23 mars 2003 qui l'a intégrée à l'alinéa 5 de l'article 72 de la Constitution tout en proscrivant la tutelle d'une collectivité sur une autre: « *Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune* ». Le Conseil constitutionnel, par sa décision n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008, a précisé que ces dispositions habilite la loi à désigner une collectivité territoriale pour organiser et non pour déterminer les modalités de l'action commune de plusieurs collectivités. Ainsi un pouvoir de décision ne peut être conféré à une collectivité afin de déterminer l'action commune avec d'autres collectivités (par exemple en signant un contrat de partenariat au nom des autres collectivités, ou en fixant les conditions et le terme du transfert de compétences).

Une organisation en chef de file doit en effet respecter, non seulement le principe de non-tutelle, mais aussi l'article 34 de la Constitution, qui attribue au seul législateur la capacité à déterminer les compétences des collectivités territoriales.

Le contenu du chef de filât est donc très réduit et n'a été consacré au plan législatif qu'à deux reprises : par la loi du 13 août 2004 au bénéfice, de la région pour le développement économique (article 1), et du département pour l'action sociale (articles 49,50 et 56).

Le projet de loi de réforme des collectivités territoriales déposé le 21 octobre 2009 par le Gouvernement avait intégré cette difficulté en adoptant une rédaction prudente, dans un article qui était destiné à orienter l'élaboration d'une législation future : « *lorsque, à titre exceptionnel, une compétence est partagée entre plusieurs niveaux de collectivités, la loi peut désigner la collectivité chef de file chargée d'organiser l'exercice coordonné de cette compétence ou donner aux collectivités intéressées la faculté d'y procéder par voie de convention ; la collectivité chef de file organise, par voie de convention avec les autres collectivités intéressées, les modalités de leur action commune et de l'évaluation de celle-ci* ».

Ce texte n'a pas été repris par le législateur.

On peut rappeler que l'acception jurisprudentielle de la tutelle correspond à un pouvoir de contrôle pouvant s'exercer selon 4 modes différents : l'annulation, l'approbation, l'autorisation ou la substitution d'action. La jurisprudence ne va pas jusqu'à assimiler à une tutelle un pouvoir d'incitation ou d'influence⁷.

⁷ Cependant le législateur est intervenu au moins dans deux cas pour réduire les risques de tutelle de fait. Ainsi, aux termes de l'article 58 de la loi RCT, « l'attribution par une collectivité territoriale à une autre collectivité territoriale d'une aide financière ne peut être subordonnée à des conditions tenant à l'appartenance de la collectivité bénéficiaire à une association, à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte, existant ou à créer ». L'article L. 2224-11-5 du CGCT, contesté dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité, qui disposait que les aides publiques aux communes et groupements compétents en matière d'eau potable et d'assainissement ne peuvent pas être modulées en fonction du mode de gestion du service, vient d'être déclaré contraire à la Constitution le 8 juillet 2011.

Dans sa décision 2001-454 DC du 17 janvier 2002, le Conseil constitutionnel a considéré que le PADDUC (Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse) n'est pas constitutif d'une tutelle de la Collectivité territoriale de Corse sur les départements et les communes corses, alors que les documents d'urbanisme doivent être rendus compatibles avec ses dispositions et qu'il n'est plus soumis à approbation par l'Etat, contrairement aux autres documents semblables que sont le SDRIF (Schéma directeur de la région Ile-de-France) et les SAR (Schémas d'aménagement régional) outre-mer⁸.

L'expérimentation

La notion d'expérimentation a trouvé, elle aussi, son importance au travers de la révision constitutionnelle du 23 mars 2003 qui l'a intégrée à l'article 72 alinéa 4 de la Constitution : « (...) *les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger à titre expérimental et pour un objet et une durée limitée aux dispositions législatives et réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.*»

La loi organique du 1^{er} août 2003 a précisé le cadre de la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions constitutionnelles en confiant au législateur la possibilité de définir dans des termes précis et pour une durée limitée les expérimentations qu'il autorise.

L'initiative de l'expérimentation dans une matière législative ne peut revenir aux collectivités territoriales, même si celles-ci ont la possibilité de formuler des suggestions, dont il sera fait état dans un rapport annuel au Parlement. Le législateur doit indiquer précisément l'objet de la dérogation, les cas dans lesquels celle-ci sera possible et les caractéristiques des catégories de collectivités pouvant faire acte de candidature. La durée de l'expérimentation, fixée par la loi, ne peut pas être supérieure à cinq ans, renouvelable une fois pour trois ans. Le législateur peut décider, soit de généraliser l'expérimentation (qui ainsi deviendra la norme), soit de l'abandonner. Dans toutes les hypothèses, le dépôt du projet de loi déterminant la suite réservée à l'expérimentation aura pour effet de prolonger celle-ci d'un an au maximum, afin de garantir la sécurité juridique des actes.

Ces contraintes, exprimées par la loi organique, procèdent dans une large mesure de la Constitution elle-même⁹.

⁸ Le Conseil a notamment considéré que « ces dispositions ne transfèrent à la collectivité territoriale de Corse que des compétences limitées (...), qu'elles en définissent précisément le champ d'application, les modalités d'exercice et les organes responsables (...), qu'elles ne touchent pas aux principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales ni à aucune des matières que l'article 34 de la Constitution a placées dans le domaine de la loi ; qu'en particulier aucune ne méconnaît les compétences propres des communes et des départements ou n'établit de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre ».

C'est pourquoi des documents tels que le PADDUC, le SDRIF, les SAR, ne peuvent pas, sauf exceptions très limitées, entrer dans un degré de détail ou exercer un degré de contrainte tels qu'ils porteraient atteinte à la libre administration des collectivités, notamment à celle des communes dans l'exercice de leur compétence en matière d'urbanisme. Pour la même raison, l'obligation de compatibilité avec le PADDUC ne s'applique qu'au domaine de l'urbanisme.

Le Gouvernement a déposé récemment (conseil des ministres du 29 juin 2011) un projet de loi destiné à clarifier le champ du PADDUC, à incorporer les acquis du Grenelle de l'environnement, à faciliter son élaboration, tout en respectant ces limites.

Le Conseil Constitutionnel a également jugé que les « différences de traitement » qui résulteraient du PADDUC entre la Corse et le reste du territoire national ne « seraient pas constitutives d'une atteinte au principe d'égalité », « eu égard aux caractéristiques géographiques et économiques de la Corse et à son statut particulier au sein de la République ». Aussi bien, le législateur a créé le PADDUC, comme d'ailleurs le SDRIF et les SAR, en considération des caractéristiques particulières des régions dont il s'agit, de même que les DTA sont destinées à des territoires à enjeux.

⁹ Dans sa décision 2003-478 DC, du 30 juillet 2003, sur ladite loi organique, le Conseil Constitutionnel a considéré que les nouvelles dispositions constitutionnelles « par exception à l'article 34 de la Constitution et au principe d'égalité devant la loi, permettent, dans certains cas, au Parlement d'autoriser **temporairement**, dans un but expérimental, les collectivités territoriales à mettre en œuvre, dans leur ressort, des mesures dérogeant à des dispositions législatives et susceptibles d'être ultérieurement généralisées »

Il s'agit donc d'une sorte de « tout ou rien » qui a largement restreint l'intérêt de cette innovation.

Se pose, en particulier, la question de la pérennisation de l'expérimentation alsacienne de transfert de l'autorité de gestion du FEDER (Fonds européen de développement régional).

La mission recommande donc d'engager une réflexion sur une adaptation constitutionnelle permettant à un territoire d'expérimenter un transfert de nouvelles compétences susceptible d'être validé par le législateur sur ce seul territoire à l'issue de la période d'expérimentation. Ce qui ne serait bien évidemment pas exclusif d'une application à d'autres territoires qui en feraient la demande ou d'une généralisation.

Le pouvoir réglementaire

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision 2001-454 DC du 17 janvier 2002 déjà citée, a validé l'attribution du pouvoir réglementaire à une collectivité territoriale dès lors que celui-ci est accordé dans un champ de compétence dévolu par la loi et dans le respect des lois et règlements, et qu'il n'entame pas le pouvoir réglementaire du Premier ministre.

L'article 72 confirme que « *les collectivités disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ».

Cette possibilité, principalement utilisée en Corse, pourrait faire l'objet de développements plus importants que revendiquent de nombreux élus pour l'exercice des compétences exclusives.

La mise en place d'une clarification de l'exercice des compétences partagées dans le cadre du SOM pourrait constituer la base d'un élargissement de l'exercice du pouvoir réglementaire par les collectivités territoriales.

* *
*

Force est de constater que les innovations constitutionnelles de 2003 (chef de filât et expérimentation) n'ont pas connu le succès que leurs promoteurs en espéraient.

La mission peut témoigner de la quasi-unanimité de ses interlocuteurs afin de « débrider » leur utilisation et remédier aux limites fixées par la Constitution.

Les différentes collectivités peuvent également créer des structures communes pour exercer en commun certaines de leurs compétences (GIP – Groupement d'intérêt public - ou SPL – Société publique locale). Cette démarche a l'inconvénient de multiplier les structures en fonction des sujets traités. En tout état de cause, il convient d'éviter toute réponse uniforme et de privilégier des réponses adaptées aux contextes locaux.

6ème conviction – Les schémas d’organisation et de mutualisation doivent s’inscrire dans une démarche plus large, tendant à l’adoption d’un véritable projet de territoire.

La lettre de mission requiert une réflexion sur les conditions d’élaboration des schémas d’organisation et de mutualisation et de leur mise en cohérence avec les documents contractuels de programmation élaborés ou initiés par l’Etat, afin qu’ils puissent traduire de véritables projets de territoire.

Au-delà de sa recommandation visant à anticiper en 2012 le débat sur la mise en place des SOM - afin que ces derniers puissent être partie intégrante de la contractualisation avec l’Etat -, la mission considère qu’un véritable projet de territoire ne peut pas se limiter au seul SOM.

Il doit comprendre aussi :

- une instance politique,
- un document stratégique,
- la hiérarchisation des priorités par la définition de l’intérêt régional.

Il doit s’articuler avec le CPER et les POE.

Une instance politique : la Conférence régionale des exécutifs territoriaux (CRETE)

Un projet de territoire doit être porté politiquement par les principaux élus du territoire. La mission propose pour cela de s’appuyer sur un dispositif existant, mais inégalement utilisé : la conférence régionale des exécutifs territoriaux.

Créée sur une base régionale par l’article 202 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, la CRETE s’inspire des instances informelles mises en place par certaines collectivités territoriales pour mieux coordonner leurs actions respectives.

Instance de concertation entre la région et les départements la composant, la conférence des exécutifs a pour mission d’étudier et débattre de tous sujets concernant l’exercice de compétences pour lesquelles une concertation est prévue par la loi et de tous domaines nécessitant une harmonisation entre les deux niveaux de collectivités.

La loi RCT du 16 décembre 2010 a élargi la composition de la conférence des exécutifs. Outre le président du conseil régional, les présidents des conseils généraux, les présidents des communautés urbaines, les présidents des communautés d’agglomération et les maires des villes chefs-lieux, cette instance est désormais constituée des présidents des conseils de métropoles et d’un représentant par département des communautés de communes situées sur le territoire régional. Elle se réunit à l’initiative du président du conseil régional au moins une fois par an.

Le succès de ces conférences est très inégal, comme l'indique le rapport « Bellot » établi dans le cadre de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales. : lorsque les collectivités jouent le jeu de la concertation, les conférences des exécutifs peuvent constituer un espace de dialogue et de projection vers l'avenir, permettant à chaque échelon territorial de prendre conscience de la nécessaire coordination de son action avec celle de ses partenaires et d'envisager certaines de ses problématiques locales dans un cadre plus large, au bénéfice de tous. On citera ainsi l'exemple du « B15 » ou « Breizh 15 » créé, fin 2004, en Bretagne

Les conférences des exécutifs régionaux peuvent constituer des lieux de négociation efficaces. Permettant de rassembler, de manière régulière, l'ensemble des acteurs responsables de politiques publiques du territoire, ces instances de dialogue favorisent la concertation et la mise en place de solutions pragmatiques en réponse à des difficultés locales.

Actuellement, la loi prévoit qu'au niveau régional une conférence des exécutifs se réunisse pour permettre à la région et aux départements d'étudier et de débattre, d'une part, de tous sujets concernant l'exercice de compétences pour lesquelles une concertation est prévue par la loi, et d'autre part, de tous domaines nécessitant une harmonisation entre les deux niveaux de collectivité.

La mission propose de formaliser cette instance politique en lui permettant de se réunir chaque fois que nécessaire, mais au moins 3 fois par an, pour organiser le dialogue et la concertation entre les différents acteurs locaux, et s'assurer du respect des orientations adoptées au cours de leurs réunions. Les orientations adoptées au sein de la conférence des exécutifs régionaux devront donc faire l'objet, dans un délai rapproché, d'une délibération par les assemblées délibérantes des collectivités territoriales concernées.

La présence des préfets de région et/ou de département pourra être par ailleurs sollicitée, en fonction de l'ordre du jour. En tout état de cause une réunion annuelle, au cours de laquelle les préfets de région ou de département pourront présenter leur rapport annuel d'activités des services de l'Etat dans le département ou la région, devra être organisée.

La mission recommande donc de s'appuyer sur la CRETE pour permettre la concertation, l'évaluation et, si besoin, la révision du SOM. Le pilotage doit en revanche relever de la région, dans la logique d'une autorité organisatrice. La saisine de la CRETE doit en ce sens revêtir un formalisme indispensable et constituer un préalable nécessaire à l'adoption du SOM, sans que son avis soit nécessairement conforme.

Un débat et un document stratégique

L'élaboration d'un projet de territoire doit s'engager par une réflexion et un débat très ouvert sur les priorités stratégiques de la région à l'horizon 10 / 15 ans. La date de 2022 semble être opportune afin de se caler sur une perspective de 2 mandats régionaux.

Ce débat, piloté par la région, doit associer les conseils généraux, les grandes agglomérations (métropoles, communautés urbaines et pôles métropolitains), les autres intercommunalités, les chambres consulaires, les partenaires sociaux mais aussi les citoyens (notamment internautes).

Dans cette perspective, la mission considère que la formule du SRADDT doit être conservée et développée.

Plusieurs raisons militent en ce sens.

Le contenu législatif de la démarche présente assez de souplesse pour s'adapter aux contextes locaux. Une grande majorité des régions l'a adopté et peut tirer parti de la réflexion et des débats antérieurs afin d'élaborer son document 2011 / 2022.

Les autres régions – sous réserve des particularités de l'Île-de-France et de la Collectivité territoriale Corse – peuvent s'inspirer des démarches engagées et des documents produits afin de finaliser leur réflexion.

L'adoption d'une procédure s'inspirant des DRA (Directives régionales d'aménagement) initiée par la région Nord-Pas de Calais serait un complément très utile et souhaitable.

La mission considère, aussi, que la puissance d'entraînement du document pourra être renforcée selon deux méthodes :

- une adoption conjointe par la région et les départements après avis des métropoles, des communautés urbaines, des pôles métropolitains et des communautés d'agglomération ;
- l'octroi d'un caractère prescriptif.

L'adoption conjointe concentre tous les avantages du consensus et de la dynamique conférée par le rassemblement des forces régionales dans un élan commun mais aussi tous les inconvénients d'une négociation multilatérale entre des interlocuteurs (trop) nombreux, aux intérêts parfois divergents et ayant la possibilité de bloquer le système.

C'est pourquoi la mission estime indispensable d'évoluer à terme vers un SRADDT opposable ¹⁰ s'inspirant du SDRIF francilien ou du PADDUC corse.

¹⁰ L'opposabilité précise le rapport entre des normes juridiques de différents niveaux. Elle comprend trois degrés: la prise en compte, la compatibilité et la conformité.

- La prise en compte n'était pas originellement une des formes de l'opposabilité, mais elle tend à se rapprocher de la compatibilité avec les options fondamentales du document de norme supérieure, sous réserve de dérogations qui peuvent faire l'objet d'un contrôle approfondi du juge.

- La conformité est une obligation positive de respect de la norme supérieure alors que la compatibilité est une obligation négative de non-contrariété.

- Une norme est jugée compatible avec une autre dès lors qu'elle n'y contrevient pas et en respecte les principes essentiels. Elle ne doit avoir pour effet ni d'en empêcher ni d'en freiner l'application.

Ce document serait élaboré et voté par la région après « porter à connaissance » de l'Etat, avis du conseil économique, social et environnemental régional, des départements, métropoles, communautés urbaines et pôles métropolitains et rendu prescriptif par décret en Conseil d'Etat.

Il apparaît donc au total que le principe constitutionnel de non-tutelle :

- exclut qu'un pouvoir de décision soit accordé à une collectivité dans le champ de compétences d'une autre,
- implique de réserver le rôle de planification à certaines situations et à le maintenir dans certaines limites étant précisé que l'opposabilité de ces plans sera, en tout état de cause et en règle générale, limitée à un rapport de compatibilité.

L'octroi d'un caractère prescriptif ou opposable au SRADDT ne peut s'inscrire aujourd'hui que dans ces limites.

La mission recommande donc une évolution législative en ce domaine.

La déclaration d'intérêt régional (DIRE)

Comprenant un SRADDT et un SOM, le projet de territoire gagnerait à être complété par un document de référence déclinant les composantes de l'intérêt régional et les modalités de financement des projets éligibles. Cette déclaration d'intérêt régional (DIRE) permettrait à l'action régionale de gagner en lisibilité.

La notion d'intérêt communautaire a été introduite par la loi du 6 février 1992 d'orientation pour l'administration territoriale de la République. La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a étendu son champ d'application et a prévu les modalités de sa définition.

La loi ne donne pas de définition ou de critères précis à retenir pour définir l'intérêt communautaire. Il peut toutefois s'analyser comme la ligne de partage au sein d'une compétence entre les domaines d'action délégués ou transférés et ceux pour lesquels les communes conservent la compétence.

Plusieurs éléments quantitatifs, géographiques ou qualitatifs peuvent être utilisés :

- des seuils financiers (coût de fonctionnement ou montant d'investissement),
- des éléments physiques (superficie, envergure ou capacité),
- des critères géographiques,
- des critères liés aux équipements (nature, fréquentation d'une infrastructure, type d'établissement, destination, publics...).

Il est aussi possible de procéder par liste d'équipements ou d'évènements existants ou à créer.

Elle est conférée par un texte législatif. Par exemple, les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur qui doivent être compatibles, s'il y a lieu, avec les dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral. C'est également le cas pour le schéma directeur de la région d'Ile-de-France, les schémas d'aménagement régional des régions d'outre-mer, le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse, les chartes des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux, les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux.

La loi du 16 décembre 2010 a introduit la notion d'intérêt régional dans son article 76 afin de caractériser les opérations auxquelles la région pourra contribuer financièrement. Cet article n'entrera en application qu'au 1^{er} janvier 2012 et ses modalités d'application seront déterminées par un décret en Conseil d'Etat, non paru à ce jour.

Cette notion, qui a puissamment contribué à l'essor de l'intercommunalité, peut inspirer les mesures d'organisation à prendre dans le cadre du schéma. Il ne s'agit naturellement pas de transposer le mécanisme juridique de la définition de l'intérêt communautaire, puisque les relations entre région et département sont d'une nature radicalement différente de celles entre intercommunalité et communes.

En particulier, le SOM peut prévoir des délégations de compétences, des mutualisations de services, une harmonisation des interventions financières, mais non un transfert de compétences ou de parties de compétences. En revanche, la région et les départements pourront utilement chercher un accord sur la question de savoir dans quels cas l'échelon régional ou départemental est le plus approprié pour porter certains services communs, pour recevoir certaines délégations, pour accorder certaines subventions.

Une fois cet accord obtenu, il conviendra de le formaliser par une convention d'objectifs et de moyens d'une durée de 3 ans éventuellement prorogeable, pour la fixer sur la durée du mandat des conseillers territoriaux.

Cette prorogation ne pourra toutefois être possible qu'après une évaluation technique et financière de la première période.

Les propositions de la mission (SRADDT, SOM anticipé, DIRE et CRETE) sont fondées sur un souci de pragmatisme, une exploitation de bonnes pratiques. De plus, elles peuvent être mises en œuvre à droit constant.

Seule la proposition d'évolution vers l'octroi d'un caractère prescriptif au document stratégique requiert une évolution législative.

7ème conviction : Des évolutions législatives permettraient, en parallèle, d'étendre des concepts ou des expériences en cours.

Il peut sembler paradoxal de proposer des schémas types s'appliquant à l'ensemble des régions alors même qu'ils ont pour originalité de devoir s'adapter aux spécificités locales et donc, de ne pas être uniformes.

La mission se risque néanmoins à proposer six configurations (convictions 7 à 9) pouvant inspirer les réflexions des exécutifs locaux.

Trois voies sont d'ores et déjà ouvertes :

- La généralisation du concept d'autorité organisatrice,
- L'adaptation du modèle corse,
- La fusion des collectivités selon la démarche alsacienne.

Le schéma type fondé sur la mise en place d'autorités organisatrices

Le concept d'autorité organisatrice présente l'avantage de mettre clairement l'accent sur la responsabilité des collectivités dans la définition du service public, c'est-à-dire dans la définition de ses missions, de ses objectifs, de son organisation et du cahier des charges de chacun des services mis en place ou de ses composantes. Son principal intérêt est de ne pas se confondre avec la notion d'opérateur même s'il n'empêche pas la collectivité d'assurer elle-même en régie une, plusieurs ou la totalité des prestations considérées. Il permet aussi de mettre en place des appels de compétences sur des bases claires et transparentes, quasiment concurrentielles.

Les différents échelons de collectivités peuvent se porter candidats à l'exercice délégué d'une compétence et donner partiellement corps au principe constitutionnel selon lequel les collectivités locales ont vocation à prendre les décisions pour lesquelles elles sont les mieux placées.

La notion d'autorité organisatrice au sens du présent rapport peut trouver une traduction juridique par la combinaison de deux éléments:

- l'attribution à une collectivité de l'exclusivité d'une compétence ou d'une partie de compétence ; sur ce point, l'intervention du législateur est nécessaire,
- la faculté offerte à cette collectivité de déléguer tout ou partie de sa compétence ; sur ce point, aucune évolution législative n'est nécessaire, la loi du 16 décembre ayant donné aux collectivités les plus larges latitudes à cet égard.

La mission souhaite se faire l'interprète de nombre de ses interlocuteurs en soutenant l'idée d'étendre la notion d'autorité organisatrice bien au-delà du seul secteur des transports.

Elle se risque même à proposer la répartition suivante :

La région pourrait exercer la mission d'autorité organisatrice pour l'aménagement du territoire, le développement économique, l'enseignement supérieur et la recherche, l'emploi et la formation professionnelle ainsi que l'éducation et la culture.

Le département pourrait exercer la mission d'autorité organisatrice pour l'action sanitaire et sociale, la santé publique, la voirie, le logement et l'habitat, le sport, le tourisme et l'aménagement rural.

La notion d'autorité organisatrice apparaît à la mission comme la procédure la plus prometteuse et la plus adaptée à l'évolution pragmatique et progressive du « mille-feuille » territorial car elle conjugue souplesse, adaptabilité et octroi d'une capacité de pilotage à une collectivité dans le respect de la Constitution.

L'exemple corse

La spécificité de la Corse s'est traduite dans plusieurs réformes statutaires (1982, 1991, 2002), afin de favoriser des solutions adaptées aux particularités insulaires à travers l'octroi de compétences étendues en matière d'identité et de développement. La Collectivité territoriale de Corse apparaît ainsi à l'avant-garde de la « République décentralisée » du fait de ses très larges responsabilités.

L'échelon régional exerce ainsi des compétences qui sont, sur le continent, départementales, à l'exception de la voirie départementale, de l'action sociale et de l'aide aux communes qui restent exercées par les conseils généraux. Il maîtrise, en particulier, l'ensemble de la filière de formation : collèges, CFA, lycées, université et formation professionnelle.

La Collectivité territoriale de Corse est chargée, en outre, de la mise en œuvre d'un schéma prescriptif : le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC), avec lequel les documents d'urbanisme doivent être compatibles, qui vaut notamment schéma de mise en valeur de la mer (SMVM).

Le statut corse répond à des spécificités, en particulier insulaire, qui ne se retrouvent pas sur le continent.

Il reste que par de nombreux aspects, en particulier le rôle majeur attribué à l'échelon régional, il peut inspirer les réflexions des régions continentales, étant entendu que son extension - notamment le caractère prescriptif du PADDUC explicité en annexe 2 - nécessite une intervention législative.

L'exemple alsacien

Le débat est engagé sur la réforme territoriale et ses effets en Alsace.

La loi du 16 décembre 2010 a en effet créé un nouveau cadre juridique diversifiant les capacités d'initiative des conseils généraux et régional dans un objectif de recomposition des territoires. Le projet de rapprochement vise à l'intégration des collectivités elles-mêmes pour former le conseil d'Alsace.

Cette démarche vise à :

- renforcer la dynamique régionale, accroître le rayonnement international ;
- permettre des économies de fonctionnement ;
- garantir plus de simplicité et de lisibilité pour les citoyens ;
- renforcer la capacité de l'Alsace à être performante dans la mise en œuvre des politiques publiques ;
- obtenir plus de visibilité et d'influence au niveau national et s'inscrire pleinement dans le développement de la coopération transfrontalière au sein de l'espace rhénan ;
- simplifier les prises de décisions et les circuits administratifs ;
- éviter la concurrence entre les collectivités.

Pour les porteurs de ce projet, une telle évolution doit répondre aux impératifs suivants :

- garantir la répartition des rôles entre Colmar, Mulhouse et Strasbourg ;
- éviter la centralisation régionale ;
- demander à l'État le transfert de nouvelles compétences et de nouveaux moyens – à travers la contractualisation – pour expérimenter une nouvelle phase de décentralisation ;
- déléguer un certain nombre de responsabilités aux intercommunalités ainsi qu'aux nouvelles organisations territoriales comme la métropole et le pôle métropolitain.

Une telle évolution ne peut être imposée. Elle passe nécessairement par une phase de concertation avec la population et de coordination entre le conseil régional et les deux conseils généraux.

Le conseil régional d'Alsace et le conseil général du Bas-Rhin ont d'ores et déjà délibéré en faveur de la création du conseil d'Alsace et de l'organisation d'un référendum réunissant au minimum 25% des électeurs inscrits.

Pour sa part, le conseil général du Haut-Rhin est favorable à un conseil d'Alsace dont la conception est différente de celle évoquée précédemment. Il ne s'est pas encore prononcé sur l'organisation d'un référendum.

L'union des assemblées, des services et des moyens n'est envisageable qu'après 2014, c'est-à-dire après le renouvellement des élus, mais représente un bon exemple pour les régions à deux - voire trois - départements.

8ème conviction - A droit constant, les schémas d'organisation et de mutualisation peuvent exprimer une profonde redistribution des rôles.

Il s'agit là de privilégier une approche « territoriale » et de tirer les conclusions d'un consensus intellectuel assez largement répandu sur les rôles respectifs des différents échelons : à la région, la stratégie et la préparation de l'avenir ; au département, la construction et l'exercice des solidarités sociales et territoriales ; à l'intercommunalité et à la commune, la proximité.

Le schéma type fondé sur le partage Stratégie - Avenir / Construction – Solidarités

Selon cette conception, la région aurait en charge la réflexion, le débat, l'organisation et la finalisation des stratégies régionales dans l'ensemble des grands secteurs de compétences locales : grands équipements, développement économique et emploi, transports, formation professionnelle, établissements scolaires, culturels et sportifs, logement, tourisme, action sanitaire et sociale et, bien entendu, environnement avec les planifications issues du Grenelle de l'environnement (cohérence écologique, climat, énergies renouvelables...).

Ces stratégies pourraient être utilement complétées par des règlements d'aide par lesquels la région et les départements décideraient d'encadrer de façon plus ou moins précise leurs modalités d'intervention.

Le SRADDT, tel qu'il résulte de la loi de janvier 1983 modifiée en juillet 2010, constituerait un document consolidant l'ensemble de ces stratégies thématiques et conférant à l'action locale la lisibilité nécessaire.

Les départements – mais peut-être aussi les plus importantes intercommunalités dans la mesure où elles décideraient d'y adhérer – deviendraient dans ce contexte les opérateurs et les praticiens de ces stratégies, tant pour la construction et l'entretien des infrastructures et des bâtiments que pour la distribution des aides qu'ils pourraient compléter marginalement selon des règlements d'aides complémentaires.

Très novateur et sans doute en avance sur son temps, un tel schéma permettrait à l'action locale de gagner en lisibilité, en efficacité et de répondre à un risque potentiel de la loi du 16 décembre péjorativement formulé par certains comme la « cantonalisation » de l'action régionale.

9ème conviction – A droit constant, les schémas d’organisation et de mutualisation peuvent s’élaborer selon une démarche progressive mêlant stratégie et pragmatisme.

En partant du périmètre minimum des SOM, tel qu’il résulte de l’article 75 de la loi du 16 décembre 2010, il est possible de définir un schéma-type comme « socle de base » de répartition des compétences.

Toutefois, ce socle de base peut utilement être complété par une hiérarchisation des priorités régionales en fonction de critères uniquement déterminés au plan local, permettant, dans une logique territoriale, l’adaptation des hommes et des territoires aux enjeux de notre époque.

Le « socle de base »

L’article 75 de la loi dispose que le schéma devra porter « au moins sur les compétences relatives au développement économique, à la formation professionnelle, à la construction, à l’équipement et à l’entretien des collèges et des lycées, aux transports, aux infrastructures, voiries et réseaux et à l’aménagement des territoires ruraux ». Il importe donc de reprendre chacune de ces compétences et d’envisager un schéma-type de répartition des compétences qui pourrait constituer le « socle de base » des SOM.

Il s’agit ici de répondre aux besoins locaux sans éparpiller les compétences afin que l’action locale puisse rester lisible pour les usagers.

Ce schéma-type s’inscrit dans le cadre de la redistribution des rôles développée à la précédente conviction visant à confier à la région la stratégie et la préparation de l’avenir et au département la construction et l’exercice des solidarités sociales et territoriales.

- Développement économique : définition d’un schéma régional touchant à tous les secteurs (industrie, agriculture, services, tourisme) et mise en œuvre dans le cadre d’aides directes et indirectes avec la possibilité de conclusion de conventions région / département assurant la complémentarité et/ou la subsidiarité des aides au développement économique et touristique accordées par les départements dans le cadre du SRDE.
- Formation professionnelle : définition d’un contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (loi du 24 novembre 2009), mise en œuvre d’un service régional de l’orientation, de la formation.
- Construction, équipement et entretien des collèges et des lycées : délégation au département.
- Transports : délégation de la compétence à la région qui devient autorité organisatrice de l’ensemble des transports au niveau régional et favorise l’intermodalité sur son territoire et en lien avec les territoires voisins par la mise en place d’une structure de coordination en charge de l’interurbain et de l’intermodalité.

- Infrastructures, voiries et réseaux :
 - Délégation des routes nationales à la région, maintien des routes départementales au département et des voies communales aux communes, chacun étant chargé de la police de la circulation sur son territoire, avec une exception : délégation totale de la compétence voirie en agglomération (gestion et propriété) du département vers les intercommunalités avec transfert corrélatif du pouvoir de police des communes vers l'intercommunalité.
 - Délégation de compétences des départements au profit de la région pour la mise en place du très haut-débit.
- Aménagement des territoires ruraux : définition d'un schéma régional concerté (inclus dans le SRADDT) permettant ensuite à la région de négocier les CPER et POE, avec mise en œuvre par les départements dans le cadre éventuellement d'une politique de Pays animée par ce dernier dans l'esprit de la LOADDT de 1999.

Il est rappelé ici que les délégations aux communes et aux intercommunalités supposent leur accord et ne peuvent donc pas être décidées unilatéralement par la région ou les départements. Ces mesures seront donc à négocier parallèlement au SOM.

Cette approche « de base » pourrait être accompagnée par un volontarisme managérial marqué en termes de mutualisation de services et se traduire par la mise en place de « **guichets uniques** » (12^{ème} conviction, p.12) communs à la région et au département dans les zones rurales, semi-rurales et/ou périurbaines, en particulier pour ce qui concerne le développement économique, l'aménagement rural, le tourisme, l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, l'environnement et les différents aspects du développement durable.

Elle peut se faire à droit constant et être engagée dès 2012.

L'inscription des SOM dans une logique territoriale

Cette approche complémentaire de la précédente consolide l'harmonisation des compétences de la région et des départements qui souhaiteraient s'engager plus avant dans cette voie.

Elle repose sur l'élaboration conjointe par la région et les départements de schémas régionaux dans l'un, plusieurs ou la totalité des 6 domaines suivants :

- logement et habitat (sous réserve des compétences de l'Etat),
- Action sociale et médico-sociale,
- développement de la pratique sportive et des équipements sportifs,
- développement culturel, équipements culturels et spectacle vivant,
- enseignement supérieur, recherche et transfert de technologies,
- développement de l'innovation.

Cette démarche permet de pousser la logique de la décentralisation et d'envisager une redistribution des compétences dépassant le « socle de base » que constitue le SOM. Ainsi, il serait possible d'envisager une action territoriale redéfinie selon les principes suivants :

- Retrait de la région et des départements des compétences urbanisme / aménagement de l'espace / logement et habitat, et mise en place de délégations de compétences au profit des grandes intercommunalités, en particulier pour ce qui concerne le FSL (fonds solidarité-logement), les aides à la pierre et le logement étudiant ;
- Retrait de la région de l'action sociale, médico-sociale et de la santé publique pour lesquelles le département est opérateur unique sous réserve des interventions résiduelles de l'Etat ;
- Définition d'une politique transversale organisant les responsabilités de chacun dans les domaines qui restent communs aux collectivités : culture, sport, tourisme
- Mise en place, sous l'impulsion de la région d'un schéma traitant, au choix, de la gouvernance territoriale, l'innovation, le pilotage des liens entre formation, emploi et modernisation économique, l'attractivité des territoires, le soutien à l'agriculture et à la pêche, l'encouragement aux relocalisations et à l'exportation, dans le cadre d'une politique régionale de développement durable conforme aux engagements du Grenelle de l'environnement

Ces schémas régionaux, inclus ou non dans le SRADDT en fonction de la lisibilité que l'on souhaite leur donner, fixent les orientations fondamentales, à moyen terme, du secteur considéré au plan régional. Ils comprennent donc un document d'analyse prospective, une charte régionale et, en tant que de besoin, une cartographie.

Ils définissent notamment les principaux objectifs relatifs à la localisation des grands équipements et des activités correspondantes et veillent à la cohérence des projets d'équipement avec les politiques de l'Etat et des différentes collectivités territoriales, dès lors que ces politiques ont une incidence sur le territoire régional.

Ils peuvent recommander la mise en place d'instruments d'aménagement et de planification, d'urbanisme ou de protection de l'environnement et se traduire par la mise en œuvre d'une politique locale de contractualisation sur les territoires concernés.

En contrepartie et dans la droite ligne de l'article 77 de la loi du 16 décembre 2010, la région s'abstiendrait de soutenir financièrement les projets ne relevant pas de l'intérêt régional, effectuerait les délégations de compétences nécessaires aux départements, voire aux intercommunalités, et transférerait les crédits antérieurement consacrés à l'exercice de ces compétences aux bénéficiaires des délégations.

Mais surtout, ces documents fixent les critères permettant de définir dans chacun de ces secteurs les éléments constitutifs de l'intérêt régional et, donc, les dossiers sur lesquels la région focalise son intervention. Ils sont donc le corollaire de la Déclaration d'intérêt régional (DIRE, 6^{ème} conviction p.39).

Ils sont élaborés par le conseil régional après avis des conseils généraux concernés et du conseil économique, social et environnemental régional. Les départements, les agglomérations, les pays, les parcs naturels régionaux et les communes chefs-lieux de département ou d'arrondissement, les communes ou les intercommunalités de plus de 10 000 habitants et les organismes consulaires sont associés à l'élaboration de ces schémas dans le cadre de la Conférence régionale des exécutifs territoriaux (CRETE). Mais ils font l'objet d'une adoption conjointe par la région et les départements qui

souhaitent y adhérer et sont prolongés par les délégations de compétences nécessaires. Ils font également l'objet d'un « porter à connaissance » public de l'Etat détaillant les contraintes d'aménagement du territoire national ainsi que les équipements ou structures appelant une attention particulière.

Une telle approche, plus volontariste, permettrait de progresser dans la planification et la hiérarchisation des priorités tout en obtenant une meilleure lisibilité des intervenants locaux. Elle pourrait permettre de dégager de nouvelles marges de manœuvre budgétaires et faciliter la tâche des porteurs de projet.

Elle pourrait être complétée par une mutualisation des services correspondants et se faire à droit constant dès 2012.

Porter la logique de décentralisation de l'action sociale et de la formation à son terme

Les deux approches exposées ci-dessus peuvent être mises en œuvre à droit constant tout en s'adaptant avec pragmatisme aux réalités locales. En complément de celles-ci, la mission souhaite revenir sur deux compétences pour lesquelles il serait nécessaire de porter à son terme la logique de décentralisation : l'action sociale et la formation professionnelle.

A ce stade, la mission considère que l'accomplissement de la décentralisation sur ces deux compétences, attendu par de nombreux acteurs locaux, pourrait se faire dans le cadre d'une expérimentation conformément aux dispositions de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 et de la loi organique du 2 août 2003, afin d'éviter tout nouveau recours à la loi. Cette expérimentation pourrait ensuite être étendue selon les modalités exposées à la 6^{ème} conviction p.34 .

- Une décentralisation totale des politiques résiduelles de l'Etat en matière **d'action sociale** au profit des conseils généraux, incluant le versement et le suivi des allocations sociales ainsi que l'insertion et la réinsertion des demandeurs d'emplois permettrait de gagner en cohérence et en lisibilité de l'action publique.
- Dans le même esprit, chacun s'accorde à reconnaître qu'aujourd'hui la sécurisation des parcours professionnels passe par l'exercice de l'ensemble des compétences ayant pour objet de former ou de développer le potentiel et les ressources humaines. Aussi, la prise en compte dans son intégralité de la **formation professionnelle, de l'orientation de l'apprentissage et de l'emploi** par la région permettrait de privilégier une approche « humaine », allant de la formation professionnelle initiale des jeunes à leur accès à l'emploi, avec une réponse différenciée selon les territoires et dans une logique de formation tout au long de la vie. La région pourrait avoir, ainsi, la maîtrise de la carte des formations professionnelles sur son territoire, y compris l'enseignement agricole. Elle pourrait également assurer la gestion des bâtiments et personnels affectés aux universités, le volet éducatif relevant de l'Etat.

L'efficacité de l'action locale pourrait aussi être renforcée par le transfert des aides d'Etat à l'emploi au bénéfice des régions, sous forme de délégation de compétences à l'instar de la délégation des aides à la pierre récemment saluée par la Cour des comptes comme nous l'avons souligné.

Il paraît évident, en ces temps de crise quasi permanents, que les politiques pour l'emploi doivent être sans cesse reconsidérées pour répondre aux exigences nationales et internationales que seul l'Etat à la capacité et la mission d'assumer. Dans ce contexte, la formule de la délégation de compétences permet d'ajouter, aux politiques mises en place, l'efficacité des collectivités dans l'adaptation de ces politiques aux enjeux de nos territoires. En suivant, une évaluation de ces politiques pour l'emploi relèverait de l'Etat, garant de la cohésion nationale, alors que son rôle reste aujourd'hui cantonné dans un strict contrôle de légalité.

Un tel choix permettrait de concentrer les énergies régionales sur les ressources humaines et l'adaptation de notre pays aux défis de la mondialisation, tout en garantissant une cohérence régionale de l'action locale.

10ème conviction – L’élaboration de schémas d’organisation et de mutualisation ne peut se faire en vase clos, ni ignorer l’histoire et la réalité des hommes et des territoires concernés.

Les schémas d’organisation et de mutualisation vont s’appliquer dans un contexte historique, géographique et politique propre à chaque territoire.

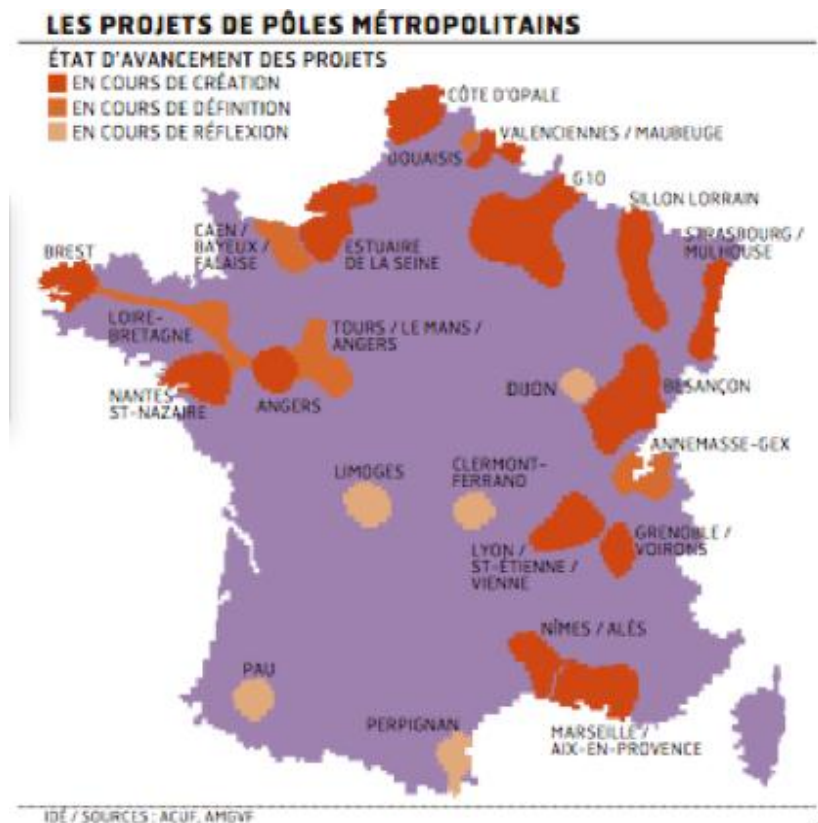
Leur élaboration doit répondre à ces particularités.

Associer les métropoles, et, surtout, les pôles métropolitains dont la loi ne prévoit pas la consultation

Au moment où ces lignes sont écrites, le nombre de communautés urbaines existantes susceptibles de se transformer en métropoles semble très limité. Il apparaît, en revanche, que la formule du pôle métropolitain rencontre un grand succès puisque plus de 20 projets sont annoncés.

La loi du 16 décembre 2010 ne prévoit que la consultation des métropoles.

Il paraît indispensable que la loi soit modifiée dès que possible afin de prévoir la consultation, pour avis, de pôles métropolitains à l’occasion de la mise en œuvre des schémas d’organisation et de mutualisation.



Préserver les expériences réussies

La loi du 16 décembre 2010 a gelé la création de nouveaux pays ; les pays existants qui ont la forme d'un syndicat verront leur situation examinée dans le cadre du processus de rationalisation de la carte intercommunale.

Il reste que certains d'entre eux ont répondu à un besoin local en permettant un débat ouvert à la société civile et en dépassant certaines frontières politiques ou géographiques. D'autres, encore, ont permis l'émergence de projets communs ou ont constitué la base de contractualisations pluriannuelles avec région ou département. Ces réussites doivent être préservées, voire développées.

Il en va de même pour les structures dépassant les frontières régionales ou départementales, telles que certains parcs naturels.

Prendre en compte le nombre de départements et les spécificités locales

Aucune région française n'est comparable à sa voisine. Les schémas d'organisation pourraient donc tous présenter des caractéristiques différentes afin de s'adapter aux territoires.

La mission recommande, en particulier, d'adopter des dispositions particulières afin de prendre en compte les spécificités rurale, littorale, montagnarde, insulaire et ultramarine.

Au moins six régions présentent des zones de haute altitude requérant une approche spécifique. Onze régions ont une façade littorale et la quasi-totalité ont des territoires ruraux qui nécessitent, là encore, une approche particulière.

Quatre régions (Aquitaine, Corse, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur) cumulent les particularités littorale, montagnarde et rurale.

Par ailleurs, la mission a pris conscience lors de son déplacement en Rhône-Alpes de la complexité locale et de la difficulté qui résultera de l'importance des moyens mobilisables par les pôles métropolitains en voie de constitution autour de Lyon et St Etienne, d'une part, et de Grenoble, d'autre part, ainsi que de la volonté des départements savoyards de se rapprocher. Une telle configuration nécessitera à l'évidence une approche plurielle et plastique.

Consulter les intercommunalités et les pays

Certains interlocuteurs souhaitent décliner les schémas d'organisation et de mutualisation sur les territoires infra régionaux ou infra départementaux afin de permettre à l'intercommunalité de jouer son rôle et d'associer les élus « de terrain ».

La mission ne reprend pas cette recommandation à son compte afin de ne pas paralyser la démarche en lui imposant un nombre de parties prenantes trop important ou en lui demandant de concilier des intérêts contradictoires difficilement compatibles à coût maîtrisé.

Il lui paraît néanmoins utile que les régions et, surtout, les départements, à leur initiative, s'enquière des attentes des intercommunalités et des pays, selon des modalités qu'ils jugeront appropriées.

11^{ème} conviction – Les mutualisations de services peuvent désormais être engagées en toute sécurité juridique et s’adapter à l’évolution des compétences.

L’effort de réduction de la dette publique et de maîtrise du budget de l’Etat a impacté les ressources des collectivités territoriales et ne peut que conduire à poursuivre les efforts de maîtrise de la dépense publique locale.

Parmi les leviers puissants d’économie figurent les mutualisations de services.

Par mutualisation, on entendra la mise en commun, temporaire ou pérenne, de ressources humaines, techniques, patrimoniales ou financières. Les modalités de la mutualisation consistent en l’exercice de compétences sans transfert. C’est donc une pratique moins lourde qu’un transfert ou une délégation de compétence et qui permet la coexistence de personnel aux employeurs différents au sein d’un même service jusqu’à la fusion de service.

Une simple convention d’objectifs à durée limitée peut valider cette mutualisation des services ou des moyens.

La mutualisation peut être ascendante, descendante ou transversale, (infracommunautaire, les communes entre elles ou infrarégionale, les départements entre eux). Elle peut concerner la direction, les services opérationnels (routes, ordures ménagères), les services fonctionnels (au service des autres : mécanique, informatique, juridique, etc.), les services administratifs (RH, finances, etc.), les équipements ou le matériel.

L’objectif est de ne pas créer de double administration sur des compétences bien souvent déjà exercées auparavant. La loi RCT, comme la loi de 1999 relative au renforcement de la coopération intercommunale, a pour objectif de mettre des moyens en commun pour construire à plusieurs des projets à l’échelle d’un territoire et faire des économies d’échelle. La mutualisation va dans le sens de ce second objectif.

Si l’on s’en tient tout d’abord aux départements, il semble évident qu’une mutualisation est possible entre les conseils généraux et leurs satellites, ne serait-ce qu’au niveau des services fonctionnels, c’est-à-dire ceux qui travaillent pour le compte d’autres services (GRH, finances, mécanique, juridique, etc.).

Ces services peuvent être mutualisés pour assurer une gestion commune, notamment entre le conseil général et les SDIS (cf. notamment le rapport de l’Assemblée Nationale de 2009 sur la double tutelle Etat-Conseil Général¹¹), les CDT ou les BDP, lorsque celles-ci sont externalisées.

A une autre échelle, ces services fonctionnels peuvent également être mutualisés entre la région et les départements pour favoriser les économies d’échelle.

¹¹ Rapport sur le financement des services départementaux d’incendie et de secours (SDIS), présenté par MM. Georges GINESTA, Bernard DEROSIER et Thierry MARIANI, députés.

Les conseils généraux et les conseils régionaux ont ainsi tous les moyens de les mettre en œuvre dans des conditions humaines pérennes et stabilisées au plan juridique de telle façon que les agents considérés puissent s'y engager sans réticence voire avec conviction.

Jusqu'au vote de la loi de réforme des collectivités territoriales, les possibilités de mise en commun de moyens entre des départements, des régions ou des intercommunalités relevaient essentiellement du domaine de la commande publique car les conventions ayant pour objet la réalisation de prestations de services conclues entre collectivités et groupements de collectivités devaient satisfaire aux principes communautaires relatifs aux marchés publics, notamment en matière de publicité, de transparence et d'égalité de traitement.

La jurisprudence « Teckal » de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE 18 novembre 1999) permettait d'assimiler les mutualisations de services à des prestations dites « in house » et donc exemptées des règles de la commande publique. Cependant, la Commission européenne a pris une position de principe très restrictive dans un avis motivé du 27 juin 2007 qui précisait que la mise à disposition de services communaux à des EPCI revenait à attribuer de gré à gré un marché public sans respecter les procédures de passation prévues par le droit communautaire¹².

L'arrêt « Hannburg Stadtwerke » du 9 juin 2009 de la Cour de justice de l'Union européenne a élargi, au-delà des jurisprudences traditionnelles sur les prestations « in house », les cas dans lesquels les collectivités publiques peuvent contracter en dehors des règles de marché public pour l'exercice en commun d'une mission de service public. Cette jurisprudence autorisait, en effet, deux collectivités territoriales à exercer en commun une mission de service public par le biais d'une simple convention sans que celle-ci soit soumise aux règles de la commande publique.

Il reste qu'il était nécessaire de tirer toutes les conséquences en droit interne des potentialités offertes par le droit européen.

C'est ce que traduit fort opportunément l'article 68 de la loi du 16 décembre 2010 en modifiant le CGCT afin de prévoir les cas dans lesquels certaines coopérations intéressant les départements, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements (syndicats mixtes et EPCI) peuvent ne pas relever des règles relatives aux marchés publics.

Ainsi, les conventions de prestations de services ne sont-elles plus soumises au code des marchés publics à la condition que les prestations qu'elles visent à accomplir portent sur des services non économiques d'intérêt général au sens du droit communautaire ou lorsqu'elles ont pour objet l'exercice en commun d'une compétence, ou lorsqu'elles ont pour objet de créer des services fonctionnels unifiés.

Les conventions qui feront suite aux schémas d'organisation et de mutualisation relèvent par définition d'une de ces deux dernières catégories.

¹² directives 2004/18/CE et 2004/17/CE.

En particulier, les conventions qui ont pour objet d'assurer l'exercice en commun d'une compétence reconnue par la loi ou transférée à leurs signataires (ce qui est le cas pour celles qui feront suite aux schémas d'organisation et de mutualisation) peuvent ne pas se voir appliquer les règles du code des marchés publics sous réserve de prévoir :

- soit la mise à disposition du service et des équipements d'un des contractants à la convention au profit d'un autre de ses contractants,
- soit le regroupement des services et équipements existants de chaque cocontractant à la convention au sein d'un service unifié relevant d'un seul des cocontractants.

La loi a également prévu, dans le même article, que le personnel concerné est placé sous l'autorité fonctionnelle de la collectivité pour laquelle il exerce sa mission.

12^{ème} conviction - Les mutualisations de services doivent se traduire par la mise en place de guichets uniques région/départements offrant aux usagers un accès lisible et simple aux services organisés sur leur territoire.

Les schémas d'organisation et de mutualisation vont permettre d'adapter l'exercice des compétences des régions et des départements, voire de certaines intercommunalités, aux spécificités locales en fonction des décisions prises par les exécutifs locaux et les assemblées délibérantes.

La mission a mis en exergue à plusieurs reprises les bénéfices incontestables de cette innovation de la loi du 16 décembre 2010, mais la diversité qui en résultera ne présentera pas que des avantages pour les usagers du service public, qu'il s'agisse des entreprises, des associations ou des particuliers.

Nombreux sont déjà ceux qui dénoncent avec quelque raison la difficulté d'identifier le responsable de la procédure dont il souhaite bénéficier ou du dossier qu'il souhaite défendre ou déposer. Ces critiques seront d'autant plus justifiées dès lors que la diversité et la variabilité des situations s'étendra à tout le territoire.

Les organisations publiques n'ont pas à faire supporter la complexité du paysage administratif français à l'utilisateur. Tout cela doit être traité en « back office ».

La mission recommande donc que soit généralisé un maillage d'implantations locales de la région, du département et de certaines intercommunalités. Ces « guichets uniques » exerceraient la fonction d'accueil, de prétraitement et de transmission du dossier au service responsable. De nombreux départements disposent déjà de telles agences. Leur ouverture aux procédures issues des SOM pourrait s'effectuer à peu de frais tout en améliorant considérablement la lisibilité et l'accessibilité des collectivités.

Les lieux d'implantation sont à identifier en fonction de la géographie locale, des transports disponibles ainsi que de la nature des compétences concernées.

Il semble que le quadrillage des arrondissements sous-préfectoraux pourrait constituer une bonne base de départ.

De tels « guichets » ou « unités territoriales » pourraient fort utilement s'ouvrir à d'autres services publics. En particulier, en milieu rural où le maintien de réseaux locaux apparaît de plus en plus problématique alors que la demande des usagers reste forte.

Enfin, la question de l'organisation des compétences induit nécessairement pour les équipes de direction le suivi des dossiers qui concernent leur territoire à la fois au département et à la région, et ce d'autant que les élus seront les mêmes.

Dans cette perspective, il ne serait pas inutile de créer de manière informelle un comité de direction de territoire, ou « comité de territoire » visant à bien coordonner les actions des services et à s'assurer de la bonne mise en œuvre des schémas d'organisation des compétences sur les différents territoires.

13ème conviction – Au-delà des méthodes traditionnelles de débat et de concertation, les projets de territoire (SRADDT, SOM et DIRE) doivent être l’occasion d’une utilisation massive des nouvelles technologies.

« L’Internet, Twitter, les blogs ont doté les citoyens de leur propre voix. »
Chen Guangcheng, militant chinois.

A l’heure où la circulation de l’information, sous sa forme numérique, est devenue un élément décisif du fonctionnement de notre économie, lui conférant une source d’efficacité toujours croissante, les collectivités locales ne sauraient se soustraire à cette dynamique¹³. Nos collectivités, comme les gouvernements, se doivent d’aménager des espaces de libre expression citoyenne.

Cette démarche, ne se situe pas en rupture avec les procédures traditionnelles d’information et de concertation, elle ne se substitue pas à celles-ci mais les complètent et les prolongent. La caractéristique de ces nouvelles techniques est de favoriser l’interactivité, celle-ci offre des capacités d’intervention directe des habitants dans la délibération ou dans le processus décisionnel¹⁴.

Après un long passé bien ancré dans la gestion hiérarchique et centralisée de l’information, le XXI^e siècle devient l’âge des réseaux et des partages. Pour le citoyen, qu’on le veuille ou non, c’est une mosaïque de perceptions et d’observations qui s’offre à lui.

C’est dans cette perspective que les débats « entre toutes les collectivités concernées » qui conduiront à l’adoption d’un schéma régional de répartition des compétences et de mutualisation des services pour un projet de territoire doivent être transparents et largement ouverts aux citoyens qui souhaitent y participer. Ces débats doivent utiliser massivement les nouvelles technologies et les réseaux sociaux.

Le premier niveau d’exigence démocratique, en vue de parfaire la participation citoyenne aux affaires de la cité, tient dans le devoir d’information, retrouvant là l’obligation de publicité et de transparence. Ce niveau est sans doute le minimum en matière de participation, mais il est un préalable nécessaire au niveau suivant.

Quel que soit le sujet, les citoyens demandent toujours à être davantage et mieux informés. Y compris sur une question telle que la réforme des collectivités sur laquelle huit personnes sur dix se déclarent mal informées¹⁵.

« De fait, depuis la fin des années soixante-dix, les collectivités territoriales n’ont cessé d’augmenter le nombre de supports dans leur politique de communication et de s’adjoindre des praticiens de la communication, souvent d’ailleurs en fonction de la technicité et de la spécificité de chaque outil (chargé de mission câble, chef de projet télématique, webmaster...). Même si le journal municipal demeure le support le plus utilisé¹⁶ et celui qui mobilise le plus de compétences et d’énergie, la multiplication des outils de communication municipale, départementale et régionale est bien une tendance partagée par la majorité de nos collectivités, la différence se manifestant essentiellement dans les budgets accordés aux services de communication.

¹³ C’est fort de ce constat que nombre de démocraties, parmi les plus avancées, ont empoigné à pleines mains les formidables opportunités qu’offrent le numérique, son espace d’informations libre de toute frontière et ses interfaces nouvelles entre citoyens et décideurs publics.

¹⁴ Isabelle Pailliat, « les enjeux locaux de la démocratie électronique », *Université Stendhal-Grenoble 3, GRESE, HERMÈS 26-27, 2000.*

¹⁵ Second baromètre sur « la communication locale » réalisé par le CSA, l’agence Epiceum avec le soutien du réseau Cap’com, et présentée le 15 mars 2011 à Paris.

¹⁶ Ib. Les magazines des collectivités restent le pilier de l’information locale : 97 % des personnes interrogées lisent ou consultent un ou plusieurs supports émis par les collectivités, qui sont largement appréciée même si leur modernité reste à prouver. Les français sont dans l’attente d’une communication plus abondante, boostée et non pas freinée, par la multiplication des canaux et des outils. Plus de 40 % des Français émettent le souhait de recevoir davantage d’informations de leur mairie. Pour s’informer sur l’actualité locale, 91 % des interviewés se déclarent en attente de supports papier, 72 % d’outils web, 35 % de supports sur mobile. Si le maintien des publications territoriales sur papier apparaît encore comme une priorité pour les français, on observe une hausse des attentes complémentaires sur l’internet (sites web, e-letter), et un intérêt significatif pour les supports mobiles (SMS, applications Smartphone) nouvellement mesurés, positionnant ces derniers comme un segment porteur, au potentiel sérieux.

Ces politiques de communication se caractérisent depuis presque 20 ans par une accumulation des supports au fur et à mesure de leur apparition dans la sphère publique et dans le champ des médias : les radios locales privées, la télévision locale hertzienne ou par câble, le vidéotex, et les sites internet plus récemment.¹⁷ »

La large gamme d'outils de communication utilisée jusqu'aujourd'hui mérite d'être complétée par les formidables opportunités qu'offrent les technologies numériques. En effet, ces nouveaux moyens assurent à leurs usagers une information en temps réel, accessible en permanence, selon un format qui autorise une navigation riche et multi-support. Nous y voyons aussi bien un élargissement du rayon d'action et d'information pour les collectivités locales en ce que ces dernières peuvent tisser des liens nouveaux avec une partie de la population, aujourd'hui inaccessible aux moyens de communication traditionnels. Nous pensons particulièrement aux jeunes, qui perçoivent souvent comme lointains les enjeux du débat public local.

Un second niveau de participation relève des procédures de consultation qui permettent de recueillir des avis de citoyens et d'agréger des opinions.

On peut en donner une gradation à partir de trois exemples : le premier, « l'enquête publique », n'est pas transposable à un débat sur un projet de territoire, le second, « les conseils de développement » lui est utile, mais insuffisant si l'on veut élargir la consultation à ceux qui n'y ont pas accès à ces instances, le troisième, « la Commission nationale du débat public », est plus pertinent dès lors qu'il associe Internet à sa démarche.

L'enquête publique, qui était durant un temps le modèle de la participation, « *tend à devenir aujourd'hui le symbole de l'incapacité du droit à s'adapter aux nouvelles données. Mais à travers cet exemple de procédure participative se profile toute la question de la capacité du droit à définir les modalités de la participation* »¹⁸.

En effet, l'enquête intervient en aval, au moment où le projet est déjà ficelé et achevé, pour demander aux habitants un avis qui s'apparente à un plébiscite. Plus encore, la participation a souvent déjà été organisée par la communauté urbaine en amont, lors de l'élaboration du projet. Les habitants sont ainsi consultés une seconde fois sur le même projet, ce qui n'est pas toujours bien compris. Du coup, l'enquête publique paraît de plus en plus comme un élément de retard dans la mise en œuvre du projet, et dont les apports participatifs sont minimes.

- « *A Bordeaux par exemple, la construction d'un pont sur la Garonne avait fait l'objet d'une participation étalée sur six années avec, évidemment, une intensité variable selon les périodes. Il est clair que tous les habitants qui avaient quelque chose à dire sur la question se sont exprimés durant cette très longue étape qui a accompagné toutes les phases du projet. Une fois la concertation clôturée, et le projet présenté, les habitants ont été « surpris » de se voir à nouveau « consultés » par le commissaire enquêteur, alors que beaucoup d'entre eux attendaient le début des travaux si longtemps annoncés. Dans des cas pareils, la concertation devient pour beaucoup synonyme de paralysie.*¹⁹»

¹⁷ « Etat des lieux de la démocratie participative dans les communautés urbaines de France », projet collectif, 2006-2007, sciences-po, Paris, pour l'acuf.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

Si ces critiques sont souvent pleinement justifiées, il n'empêche que l'enquête publique présente quand même aujourd'hui un intérêt majeur. L'avis du commissaire enquêteur est fondamental pour l'avenir du projet, et dépend de plus en plus de la qualité de la participation organisée et menée par la collectivité autour du projet concerné.

Les Conseils de développement²⁰, ont eu beaucoup de mal à être pris en considération. Ils ont longtemps été considérés par les élus comme un passage obligé. Ils semblent aujourd'hui être sollicités et parfois écoutés. C'est à travers les Conseils de Développement que de nombreux élus et socioprofessionnels pensent voir leurs agglomérations ou leurs pays engagés à l'avenir dans une véritable politique de participation. Des conseils économiques et sociaux régionaux et, récemment, des comités participatifs départementaux procèdent du même espoir.

La Commission nationale du débat public (CNDP)²¹, a la charge d'organiser des débats dont les résultats ne sont pas seulement des éléments d'information pour les maîtres d'ouvrage mais représentent pour ces derniers une contrainte dans le processus de décision ; en effet, le maître d'ouvrage est obligé d'indiquer les mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place en réponse aux enseignements qu'il tire du débat public.

- Pour autant, le débat n'est pas une instance de décision car il conduit à formuler un avis. La CNDP lance ainsi des consultations qui sont plus que des recueils d'informations mais moins que des instances de décision. Plus de 60 débats publics ont été tenus depuis 2002, date de la transformation de la CNDP en autorité administrative indépendante. On citera, parmi les grands débats récents, celui organisé à la demande de plusieurs ministères sur les options générales en matière de développement et de régulation des nanotechnologies, clôturé en février 2010, et celui qui a porté sur le projet de réseau de transport du Grand Paris, achevé en janvier 2011.

L'utilisation d'Internet est systématique dans le cadre de ces procédures. Un site Internet est créé pour chaque débat public; y sont accessibles en ligne les retransmissions des réunions publiques ainsi que les documents relatifs au projet soumis à discussion. Le site sert de plateforme où les internautes peuvent poser des questions aux maîtres d'ouvrage, déposer des contributions et formuler des propositions sous forme de « cahiers d'acteur ». Pendant la tenue des réunions publiques, des questions en ligne peuvent être posées en direct.

D'une manière générale, quelles que soient les structures existantes, dès lors qu'elles nécessitent le déplacement physique du citoyen, elles ne permettent pas d'éviter les sites Internet²² ou les services en ligne qui se sont considérablement développés ces dernières années.

²⁰ Art. 26 (extrait) de la loi du La loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire du [25 juin 1999](#), dite [loi Voynet](#): « Un Conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs, est créé par des délibérations concordantes des communes et des groupements ci-dessus mentionnés. Le Conseil de développement s'organise librement. Il est consulté sur l'élaboration du projet d'agglomération. Il peut être consulté pour toute question relative à l'agglomération, notamment sur l'aménagement et sur le développement de celle-ci.»

²¹ Cf. Le Rapport d'information, très complet, sur « les droits de l'individu dans la révolution numérique », des députés Patrick Bloche et Patrice Verchère, le 22 juin 2011, dont des extraits sont repris ici.

²² Selon une enquête publiée par l'association des maires de France, le taux de collectivités dotées d'un site Internet serait de 90 % pour les intercommunalités en zone urbaine et de 68 % en zone rurale, 40 % des communes seraient équipées et ce taux se réduirait à 25 % pour les petites communes.

- « *service-public.fr* » reçoit cinq millions de visites par mois, et le site « *mon.service-public.fr* », plus personnalisé, a été classé par le neuvième rapport européen d'évaluation comparative sur l'administration en ligne au regard de son accessibilité, au premier rang européen des guichets uniques, ex aequo avec Malte.

La circulation de l'information, sous sa forme numérique, ne remplacera jamais nos structures représentatives. Elle doit être comprise comme un outil capable de remodeler et de renforcer les relations entre représentants et représentés. Elle devient l'outil d'une plus grande interaction entre pouvoirs publics, collectivités et citoyens et tend, irrésistiblement, à conduire au débat. Elle induit inexorablement, par sa dimension interactive, le troisième niveau de participation qu'est la concertation. Il n'est pas exclu que dans certains cas des applications adaptées puissent générer une codécision.

- Les Islandais sont invités depuis début avril 2011 à soumettre leurs propositions, avec comme supports Facebook et Twitter, pour la future Constitution à une Assemblée constituante de vingt-cinq « super citoyens ». Cette assemblée, composée d'avocats, de journalistes, de fermiers ou de professeurs de sciences politiques, a été élue en novembre 2010 lors d'un scrutin national. Les 522 candidats s'étaient présentés aux électeurs via des brochures d'informations distribuées dans tous les foyers du pays ou par l'intermédiaire de sites personnels. Les vingt-cinq constituants planchent depuis deux mois et demi sur une base de travail issue d'une concertation organisée fin 2010 autour de 950 citoyens islandais, qui en avaient défini les grandes lignes. Le projet, qui mêle habilement démocratie participative et représentative, et qui est totalement inédit dans le monde, convient bien à un pays de 320 000 habitants comme l'Islande. Il n'est pas interdit de penser qu'une telle démarche puisse convenir à certaines de nos régions.²³
- À Paris, la Charte parisienne de la participation, dans son édition 2010, a prévu de développer la « *e-participation* » et d'ouvrir une rubrique spécifique sur le site officiel de la Mairie de Paris qui permettra « *de faire connaître toutes les remarques et suggestions sur un projet.* » Il est également proposé de favoriser « *l'expression citoyenne directe et les débats participatifs* » en recourant à de nouveaux supports : « *appel à propositions et système de votes commentés en ligne ; contributions collectives de type « wiki » ; interface de pétitions citoyennes en ligne.* » Par ailleurs, la Charte précise que tous les documents relatifs à un processus participatif doivent être accessibles en ligne²⁴.
- La simplification du droit et des procédures administratives fait l'objet d'un débat interactif sur le site de la direction générale de la modernisation de l'État (DGME). Depuis le lancement, en juin 2009, du site *ensemblesimplifions.fr*, les administrés ont proposé près de 500 pistes de simplification qui ont été soumises aux votes et commentaires des internautes ; plus de 4 000 votes ont été recensés et 700 commentaires ont été envoyés. Les pistes les plus plébiscitées ont été étudiées par la DGME pour venir alimenter le programme des « *100 simplifications* » des démarches administratives lancé par le conseil de modernisation des politiques publiques et suivi dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. Aujourd'hui, sur les 50 mesures qui composent d'ores et déjà ce programme, un tiers (17) est issu du site *ensemblesimplifions.fr*²⁵.

²³ Repris de Jean-Baptiste Roch. Télérama, 23 juin 2011

²⁴ « *les droits de l'individu dans la révolution numérique* », op.cité.

²⁵ Ibid.

Toutes ces nouvelles techniques de débat public surgissent alors que la communication politique avait tendance à devenir monologique, produite par des professionnels, comme s'il s'agissait d'un exercice de commercialisation. Les pouvoirs locaux, dans le cadre des schémas prévus par la loi du 16 décembre 2010, verront se transformer leurs modalités de gestion du territoire par une plus grande diversité dans la manière d'organiser les services, une plus grande flexibilité, une variété des acteurs. Inévitablement, une démocratie locale différente dans son exercice, avec la prise en compte d'un citoyen-consommateur, voit le jour.

Car, la caractéristique de ces nouvelles techniques est leur possibilité de favoriser l'interactivité. C'est l'interactivité qui offre des capacités d'intervention directe des habitants dans la délibération ou dans le processus de décision. La faculté pour un usager d'un service télématique ou internet de déposer un avis ou de questionner le pouvoir local est l'une des spécificités de ces nouvelles techniques.

Dans le cadre de la mobilisation des facultés contributives des citoyens, indiquons un ensemble d'initiatives permettant à tout citoyen de proposer des solutions originales à des problématiques de politiques publiques. De nombreux blogs ont été créés par des institutions publiques, et assurent la prise de parole de la société civile et, partant, de meilleures interactions entre élus et citoyens. Autour d'enjeux importants, les citoyens peuvent apporter ainsi des éléments d'analyses, des contributions en vue d'étoffer la gamme des propositions possibles.

A l'échelle nationale :

- Au Royaume-Uni, dès 1998, le gouvernement s'est doté de plates-formes de consultation et concertation citoyenne. De très nombreux sujets ont été abordés, aussi variés que les crédits à la consommation ou les violences faites aux femmes. Sur ce dernier sujet, les parlementaires se sont appuyés sur des témoignages de très nombreuses femmes pour adapter la loi qu'ils s'apprétaient à voter²⁶, et ce, en se situant au plus près des préoccupations citoyennes. Ce fut ainsi un succès notable : l'occasion de parfaire le processus législatif, d'impliquer les citoyens, et de tisser au travers de ces réseaux d'expression du lien social²⁷.
- Toujours au Royaume-Uni, l'administration s'est ouverte à ses administrés, plus précisément à la communauté de développeurs. Ainsi, le site « directgov²⁸, innovate» offre la possibilité de développer des applications en vue d'améliorer l'accès à l'information et la qualité du service public.
- Dans un esprit proche, mais tourné vers l'administration, a été imaginée aux Etats-Unis une série de concours proposant aux cadres administratifs de participer à la conception des politiques publiques, la meilleure idée étant retenue pour devenir opérationnelle.

²⁶ 52 % des participantes n'avaient pas utilisé Internet avant la mise en place de cette plate-forme.

²⁷ "Connecting Parliament to the public via Internet: two case studies of online consultations", Stephen Coleman, Oxford University. "Information, Communication & Society", March 2004.

²⁸ "The official UK government website for citizens".

A l'échelle locale :

Voici une variation sur un même thème d'usages possibles des technologies numériques en vue de parfaire la démocratie locale :

- « fixmystreet » réussite notable au Royaume-Uni : il s'agit d'une interface simple permettant à chaque citoyen de signifier aux autorités locales des dysfonctionnements qui méritent d'être traités. Ce peut être un problème de dégradation de mobilier urbain, de nuisances sonores ou d'aménagement de la voirie. La mairie gagne alors en réactivité et tisse un rapport de proximité, de confiance avec ses administrés. Les citoyens engagés ainsi impliqués, reconnus dans leur rôle de citoyens utiles, drainent à leur tour d'autant plus d'initiatives issues de la « base ». La ville de Mérignac a développé un outil sur ce même modèle.
- « Meet Up » qui permet de créer des réseaux thématiques en vue de favoriser des rencontres est aujourd'hui utilisé en vue d'établir des échanges rassemblant élus et citoyens.
- « Forgotten Spaces Competition », à l'initiative de la municipalité de Londres, a incité de très nombreux étudiants, architectes ou artistes à soumettre des propositions originales en vue d'aménager des espaces négligés de la capitale. De même, Berlin a mobilisé un budget participatif ambitieux en vue de la réhabilitation de quartiers urbains. Ainsi, de nombreux berlinois ont pu participer au réaménagement de 5 quartiers.
- « Give one minute to Chicago », opération menée par la mairie de Chicago, a rencontré un formidable succès. Le principe consiste à laisser tout citoyen poster une idée visant à l'amélioration du service public municipal. Des milliers d'idées ont été alors suggérées. Certaines se sont révélées aussi pertinentes qu'efficaces.

L'échelon local est le niveau de prise de responsabilité le plus efficace et le plus à même de modeler un esprit de responsabilité civique. Les conséquences des initiatives que nous venons de décrire sont vertueuses en ce qu'elles construisent des liens de responsabilité partagée entre citoyens et élus. Elles participent de la construction d'un esprit plus consensuel, de l'affermissement d'une démocratie locale moins clivée et plus apaisée.

En France, les expériences menées, notamment, à Rennes, Paris ou Brest, montrent que l'accès à l'information s'améliore. Mais dans l'ensemble, notre pays accuse encore un retard substantiel en matière d'Open Data, c'est-à-dire l'accès et la réutilisation des données publiques. Dans la perspective d'un débat public de qualité et apaisé, le partage de l'information est le préalable nécessaire au partage des points de vue, lui-même élément constructif des processus de codécision. L'accessibilité des data publiques apparaît alors comme un enjeu premier et décisif.

14ème conviction – Les débats sur les schémas d’organisation et de mutualisation offrent aux collectivités territoriales l’opportunité de se lancer avec volontarisme dans l’open data.

Parmi les innovations politiques qui connaissent un développement remarquable, l'Open Data tient une place essentielle.²⁹

L'expérience des pays pionniers en matière d'Open Data, comme les Etats-Unis, le Royaume-Uni ou le Canada, a été l'occasion de l'élaboration d'une gamme insoupçonnée d'applications en direction de leurs concitoyens, ce qui en retour a dynamisé tout un secteur de l'économie locale. Car l'ensemble de ces applications rend aussi bien service aux citoyens qu'il génère des revenus pour les entreprises innovantes.

La démocratie numérique est aujourd'hui la seule à pouvoir avoir accès à un réseau de talents dormants, aujourd'hui éloignés de la chose publique, soit par manque d'audibilité, ou par désintérêt né d'une confiance rompue avec le pouvoir. Ils ne sont pas en mesure d'apporter leur créativité au service de tous. Il s'agit donc de ramener à l'éveil leur intérêt pour la chose publique.

Les citoyens étant directement intéressés à l'exploitation des ressources en vue de la dynamisation du tissu économique, l'Open Data constitue un gisement de valeur considérable. Une fois ouvert, ce dernier peut libérer le potentiel d'un développement économique et social, facteur puissant de cohésion territoriale.

- L'exemple le plus simple d'Open Data est « Google Map » : cette application mondialement utilisée permet à tout un chacun de se repérer et de situer rapidement les points utiles (commerces, pompe à essence,...). Cette application n'a pu se développer que dans la mesure où les données géographiques sont publiques aux Etats-Unis.
- Aussi, dans le domaine des transports où la demande des citoyens est forte, les innovations économiques et sociales sont nombreuses autour de la data géographique. A titre d'exemple, une récente application canadienne connaît un grand succès : elle permet de déterminer, selon leurs adresses, le point de rencontre idéal pour deux personnes.

En France, le Premier ministre François Fillon a créé par décret du 21 février 2011 la mission « **Etalab** » qui, sous son autorité, doit notamment développer la plateforme française des données publiques «data.gouv.fr». Le pilotage d'Etalab a d'ailleurs été confié à un ancien patron de l'économie numérique, Séverin Naudet. Etalab a par ailleurs vocation à encourager et à accompagner l'émergence des nouveaux usages issus de la réutilisation des données publiques. La plateforme « data.gouv.fr » proposera librement et gratuitement la réutilisation des données publiques de l'Etat et de ses établissements publics administratifs, ainsi que celles des collectivités territoriales qui le souhaiteraient. « Data.gouv.fr » sera à la fois un moteur de recherche permettant de télécharger facilement des données et une plateforme pivot entre les administrations et les réutilisateurs avec notamment un espace d'échange collaboratif donnant la possibilité à chacun de partager ses expériences et ses réutilisations innovantes.

²⁹ Derrière cet anglicisme, voyons simplement l'accès aux données et aux documents publics afin d'en déduire des applications innovantes en termes économique et social. Il s'agit alors de données propres au fonctionnement du service public et non de données personnelles ou de données protégées par le secret défense.

Cela favorisera ainsi un dialogue ouvert et collaboratif entre les administrations et les citoyens et l'ensemble des réutilisateurs (entrepreneurs, développeurs, chercheurs, etc.) qui vont inventer de nouveaux usages à partir de ces données.

« L'ouverture des données publiques sera un élément essentiel au renouvellement de notre démocratie », affirme Séverin Naudet³⁰. Considérant que les « les gains de la transparence sont aussi économiques », il ajoute que « le potentiel d'innovation de la réutilisation des données publiques repose donc sur les développeurs, les entrepreneurs et les fondateurs de start-ups qui vont leur inventer une seconde vie en créant des services innovants, utiles aux citoyens. »

« Car, l'enjeu de l'Open Data porte bien plus loin que la simple mise en ligne de certaines données. En effet, ce que la culture de l'Open Data met en relief, c'est bien entendu le besoin de transparence, maintes fois affirmé par nos concitoyens, mais aussi un travail en bonne intelligence de l'administration publique avec la société civile³¹. »

Dans l'ensemble, ces nouvelles pratiques sont propices au rétablissement de la confiance entre les citoyens et leurs élus, lien fortement mis à mal ces dernières années, lequel résume largement les difficultés à faire adhérer nos concitoyens à des réformes qui leur semblent se décider sans eux, loin de leur sphère d'exercice de citoyenneté.

Parmi les collectivités locales françaises, la ville de Rennes a été une pionnière en créant une plateforme d'accès à des données portant sur les transports et la géographie.

- Trois objectifs sont avancés : « améliorer le quotidien des citoyens, accroître la transparence et créer de la valeur d'usage. » La démarche collaborative est également mise en avant. L'ouverture des données de transport, et particulièrement celles liées à l'utilisation de l'infrastructure VeloStar, a suscité une floraison d'applications et services nouveaux : des alertes trafic en temps réel, un état d'utilisation des vélos dans les différentes stations, un état d'occupation des parcs relais, une géolocalisation des points de vente, un état des fonctionnements des ascenseurs et des escalators, les horaires des bus et des métros...
- « Exemple plus récent, les premières des séries de données de la Ville de Paris accessibles sur le site ParisData, ouvert en janvier 2011, ont porté sur des thèmes aussi divers que l'alignement des arbres, les concessions dans les jardins publics, les trottoirs, les murs, les clôtures, les équipements de proximité, le mobilier urbain, l'origine et les dénominations successives des voies parisiennes, les accès piétons, les accès véhicules, les seuils de porte, les rampes d'accès, les escaliers extérieurs, les terrasses, les listes des arrêtés municipaux d'insalubrité, les listes d'autorisation d'urbanisme, etc³². »

L'échelon local est le niveau de prise de responsabilité le plus efficace et le plus à même de modeler un esprit de responsabilité civique. Les conséquences des initiatives que nous venons de décrire sont vertueuses en ce qu'elles construisent des liens de responsabilité partagée entre citoyens et élus. Elles participent de la construction d'un esprit plus consensuel et de l'affermissement d'une démocratie locale moins clivée.

³⁰ Extraits du discours prononcé par Séverin Naudet en clôture du colloque "Nouvelles attentes, nouveaux services" organisé par Berger-Levrault le 20 juin 2011 au Sénat

³¹ Démocratie numérique : Des « ronds dans l'eau » au « Tsunami » de Mehdi Benchoufi pour le club Jade.

³² « les droits de l'individu dans la révolution numérique » », op.cité.

Aussi, dans le cadre des schémas d'organisation des compétences et de mutualisation des services, régions et départements ont tout intérêt à ouvrir l'accès des données relatives aux compétences qu'ils exercent (transport, éducation, formation, emploi, environnement, action sociale, culturelle et sportive...): ils créeraient ainsi un nouvel espace d'initiative pour les autres acteurs (publics, privés et associatifs) et le débat public s'engagerait sur les mêmes bases pour tous. Ainsi, des citoyens, des entreprises, des chercheurs, pourraient contribuer à l'enrichissement des informations elles-mêmes, ainsi qu'à créer des connaissances et des services nouveaux. Les collectivités, à l'écoute de ce que produira le terrain, pourraient l'incorporer dans leurs décisions.

Dans cette démarche, nos collectivités territoriales pourront utilement s'appuyer, notamment, sur le «*Guide pratique de l'ouverture des données publiques territoriales, guide à l'usage des territoires et de leurs partenaires*» que «*la Fing*³³» a mis en ligne. Ce guide se fixe pour objectif de faciliter l'engagement des collectivités territoriales dans une démarche d'ouverture de leurs données publiques. Il se fonde sur une observation des expériences françaises et européennes. Il recommande une démarche, à la fois volontariste, pragmatique et ouverte, que partage pleinement la mission:

- *« La réutilisation des données est un droit qui s'impose aux acteurs publics, mais ceux-ci ont tout intérêt à engager une démarche volontariste, sans attendre. Il s'agit en effet de maîtriser le cheminement plutôt que le subir : identifier les priorités plutôt que de se les faire dicter ; expérimenter pour prendre les bonnes décisions au lieu de livrer sous la contrainte ; industrialiser la production des données plutôt que risquer de se voir dépassé par la demande.*
- *La démarche gagne à être pragmatique. Tout d'abord, il s'agit d'un sujet nouveau et prospectif. On aura donc tout intérêt à avancer progressivement. L'acteur public a tout intérêt à démarrer dans un mode expérimental, avec des cycles courts, qui permettent notamment de prendre le temps de pérenniser ce qui marche et de réfléchir à ce qui ne marche pas. Une démarche pragmatique permet ensuite de réduire un champ qui est potentiellement immense, en ne traitant au départ que ce qui offre les meilleures chances de résultats. Elle démontre la volonté de l'acteur public et permet d'anticiper des logiques de confrontation : tout le monde peut admettre qu'une institution qui s'engage sans réticence ne soit pas non plus en mesure de tout mettre à disposition tout de suite. Le pragmatisme est la base de tous les exemples réussis actuellement, notamment dans les pays anglo-saxons.*
- *L'ouverture des données publiques relève d'un processus d'innovation ouverte : il s'agit de donner libre cours à l'imagination des acteurs économiques et sociaux, pour qu'ils créent de nouveaux services, de nouvelles connaissances, de nouvelles interprétations. Dans ce contexte, la diffusion des données publiques ne fait que la moitié du chemin et c'est seulement la réutilisation de ces données qui crée de la valeur. (...)Le dialogue et la collaboration entre les acteurs publics et les réutilisateurs sont donc des conditions premières de réussite.»*

³³ Créée en 2000 par une équipe d'entrepreneurs et d'experts, la Fing est un think tank de référence sur les transformations numériques. Elle compte aujourd'hui plus de 260 membres, parmi lesquels on compte des grandes entreprises, des start-up, des laboratoires de recherche, des universités, des collectivités territoriales, des administrations, des associations... <http://fing.org/vademecum2011>

On le comprend, si un bon répertoire simple peut offrir, au-delà de l'obligation légale, une bonne base de publication de recensement des données, il n'est pas aujourd'hui suffisant pour organiser une participation du citoyen à la mise en place des schémas issus de la loi du 16 décembre 2010.

Plutôt que de créer un forum de discussion pour que les citoyens puissent s'exprimer, c'est un « portail » ou une « plate-forme » pour ceux qui s'intéressent aux questions de décentralisation et de gouvernance qui doit être mis en place. Un tel portail doit leur permettre de communiquer entre eux et d'apprendre les uns des autres, elle doit leur permettre de soulever des questions qui n'auraient pas été prises en considération, elle doit enfin permettre aux élus de participer à ces discussions en ligne pour soulever, eux-mêmes, les obstacles auxquels ils se heurtent et répondre aux observations de leurs administrés. Ces interactions en ligne, entre représentants et représentés, ne peuvent qu'enrichir la compréhension et accroître la confiance du public dans la démocratie représentative. L'intégration des élus dans les activités en ligne est la clé de la réussite future de ces consultations en ligne.

L'accès aux données publiques offre enfin l'opportunité de faire émerger des connaissances inédites sur un territoire, et de partager les éléments de la décision publique avec une société civile qui le demande – et qui, sinon, se fera sa propre idée en dehors de tout dialogue avec les acteurs publics. *« Il s'agit donc d'une véritable opportunité pour les territoires, qui plus est moins coûteuse et moins complexe qu'il n'y paraît de prime abord. Chaque territoire la saisira à sa manière, en expérimentant et généralisant. Malgré tout, de nombreux éléments doivent être pris en compte : juridiques, techniques, économiques, organisationnels. Plusieurs territoires en Europe, et en France, montrent la voie : leur expérience a vocation à servir aux autres ³⁴».*

Les interactions en ligne ne sont pas et ne deviendront pas une panacée de la rencontre entre les élus et leurs administrés. Elles ont, cependant, le potentiel de porter une forme de représentation plus directe dans laquelle le public se sentira moins inaudible. Mais attention, la gestion du temps est importante : le portail mal conçu ou utilisant un logiciel de discussion inapproprié frustrera très vite ses utilisateurs.

Rien ne s'oppose, par ailleurs, à ce qu'une région et ses départements qui conviendraient d'ouvrir un tel portail, puisse, à l'instar du concours lancé dès 2008 par le gouvernement britannique, "Show us a better way", mettre à concours sa réalisation, sur la base d'un cahier des charges que ces collectivités décideraient.

Les conditions naturelles d'une confiance retrouvée dépendent autant de la transparence et de l'ouverture des affaires publiques à la connaissance de tous, que de la confiance réciproque que les élus placent à leur tour dans les citoyens, en leur aménageant un espace d'action, de mobilisation où leur utilité est reconnue.

³⁴ Ibid.

15^{ème} conviction – Après la révision générale des politiques publiques, et avec la réforme des collectivités territoriales, le rôle de l’Etat ne peut qu’évoluer.

Tout au long de ses entretiens, la mission a entendu à de nombreuses reprises l’expression d’une demande adressée à l’Etat : qu’il joue le jeu de la décentralisation, qu’il cesse d’intervenir dans des domaines décentralisés et d’appeler les collectivités à contribuer financièrement à ses propres compétences.

En fait, un très large consensus se fait sur un Etat fort et recentré sur les missions que lui seul peut et doit assumer aujourd’hui.

La mission se risque donc à faire ou à reprendre des propositions allant dans ce sens.

Faire évoluer l’Etat

La conception moderne de l’Etat-providence imprimant sa marque sur la société sous sa forme d’Etat-gendarme ou bien comme Etat-opérateur semble avoir atteint ses limites sous le triple effet de la contestation de son autorité et de l’influence conjuguée de la mondialisation et des difficultés de financement de la dette souveraine.

Les tentatives d’Etat minimal initiées par Ronald Reagan et Margaret Thatcher, reposant sur une autorégulation par le marché et des privatisations menées avec volontarisme, sont elles aussi loin d’avoir produit les effets escomptés par leurs promoteurs.

Aussi, l’évolution récente semble-t-elle se concrétiser par une transformation des fonctions d’opérateur de l’Etat (décentralisation, agenciarisation, implication des partenaires sociaux et du secteur privé en particulier par les partenariats public / privé), ainsi que par un développement corrélatif des fonctions de stratège, de régulateur, d’organisateur, d’impulseur et de péréquateur³⁵.

L’Etat doit réduire les demandes de programmation qu’il adresse aux collectivités territoriales

La mission a sollicité le préfet du Rhône afin de décompter les demandes de programmations exprimées par l’Etat, citées dans un texte réglementaire et, semble-t-il, toujours en vigueur.

Le résultat est édifiant.

³⁵ voir en particulier Jean-Ludovic Silicani, « L’Etat, pour quoi faire ? » en contribution à « *L’Etat revisité* », CEPS (Centre d’Etude et de Prospective Stratégique), juillet 2011.

Plus de 80 schémas ont été recensés :

- 22 schémas : services collectifs du sport, services collectifs des espaces naturels et ruraux, services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche, services collectifs de l'énergie, services collectifs sanitaires, services collectifs de l'information et de la communication, services collectifs culturels, organisation des compétences et mutualisation des services, assainissement collectif, distribution d'eau potable, cohérence territoriale, ensemble du réseau de transport d'Ile-de-France, pluriannuel de stratégie immobilière, multimodal des services collectifs de transport, développement du transport fluvial, mise en valeur de la mer, organisation de la transfusion sanguine, portuaire du bassin Rhône-Méditerranée, création des aires protégées, développement commercial, cohérence des ligues sportives, cohérence des équipements sportifs.
- 8 schémas directeurs : départemental des structures agricoles, d'aménagement et d'urbanisme, d'accessibilité des services, d'accessibilité des transports, d'aménagement et de gestion des eaux, d'équipements sportifs d'intérêt national, territorial d'aménagement numérique, de prévision des crues.
- 3 schémas prévisionnels : formation, apprentissage, schéma national des formations de l'enseignement agricole.
- 10 schémas nationaux : réutilisation des fréquences libérées, arrêt de la diffusion analogique, infrastructures de transport, orientation et insertion professionnelle, données sur l'eau, organisation sociale et médico-sociale pour les handicaps rares, véloroutes et voies vertes, des emplois et activités, formations des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires, formations sociales, réduction des émissions.
- 2 schémas interrégionaux : littoral, aménagement et développement de massif.
- 18 schémas régionaux : développement du territoire et loisirs, organisation des soins, prévention, organisation médico-sociale, formations sanitaires, formations sociales, aménagement et développement du territoire, aménagement des forêts, gestion sylvicole des forêts privées, cohérence écologique, climat air énergie, mutualisation, développement de l'aquaculture marine, développement économique, éolien, raccordement au réseau des énergies renouvelables, organisation des mandataires judiciaires de la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales.
- 9 schémas départementaux : analyse et couverture des risques, coopération intercommunale, organisation sociale et médico-sociale, accueil des gens du voyage, développement des enseignements artistiques, carrières, aménagement touristique, gestion cynégétique.

Chacune de ces programmations - ainsi que celles qui n'ont pas été identifiées - se justifie individuellement, mais c'est leur nombre qui interpelle, même si plusieurs échelons de collectivités sont concernés. **Ce nombre préempte la capacité d'initiative et d'invention que le législateur vient de reconnaître aux collectivités en leur confiant la responsabilité d'élaborer les SOM. A tout le moins, et dans une vision plus globale, tout ou partie de ces schémas pourraient être regroupés dans le SRADT, tel que défini à la 6ème conviction, page 38.**

La mission recommande un développement de l'analyse stratégique territoriale mais aussi un questionnement interministériel sur cette sédimentation (presque aussi galopante que la diffusion des circulaires aux échelons déconcentrés de l'Etat), dont l'objectif serait d'aboutir à une planification par compétence.

C'est pourquoi les planifications demandées aux collectivités doivent s'adapter à la répartition des compétences résultant des schémas d'organisation et de mutualisation. Elles devraient donc, sauf exceptions dûment justifiées - comme par exemple le domaine social -, être confiées à l'échelon régional.

La cohérence d'ensemble pourra être obtenue dans un document global à l'instar du SRADDT.

L'Etat doit faire évoluer ses pratiques de contractualisation par une nouvelle approche en matière de fonds européens et en se retirant financièrement des domaines décentralisés faisant l'objet d'un projet de territoire. Il doit aussi renforcer son rôle de péréquisiteur.

La mission considère que l'Etat est seul à même de concrétiser et de développer la politique nationale d'aménagement du territoire que requièrent les défis auxquels est confronté notre pays.

Il doit donc conserver la maîtrise de l'affectation des fonds européens et donc, l'autorité de gestion sur le FSE et le FEDER (par l'intermédiaire des préfets de région).

Mais la majorité des interlocuteurs de la mission l'a sensibilisée sur la nécessité d'assouplir les conditions d'octroi de ces fonds.

L'une des pistes souvent évoquées consisterait à accroître la part des fonds européens gérés en subventions globales par les collectivités territoriales dès lors qu'un projet de territoire (SRADDT, SOM et DIRE) a été adopté et instaure donc une véritable répartition des compétences.

La règle franco-française (d'ailleurs peu formalisée juridiquement) fixant à 50% le maximum de fonds pouvant être gérés en subvention globale par des organismes intermédiaires - c'est-à-dire des collectivités territoriales ou leurs groupements - ne paraît correspondre à une quelconque rationalité territoriale ou managériale. Aussi la mission reprend-elle à son compte la proposition de la supprimer et de faire varier ce taux en fonction des dynamismes et des volontés locales.

Le recours à la subvention globale serait à utiliser là où la région et les départements auront conclu un schéma d'organisation et de mutualisation débouchant sur une clarification des interventions et sur des rationalisations de services.

Cette novation serait particulièrement importante si les propositions de la Commission européenne de juillet 2011 tendant à créer le statut de régions en transition étaient adoptées par le Conseil européen. Elles permettraient, en effet, à 10 régions françaises (Auvergne, Corse, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Limousin, Lorraine, Nord-Pas de Calais, Picardie, Poitou-Charentes et Basse-Normandie), dont le PIB par habitant est compris entre 75 et 90% de la moyenne européenne, de bénéficier des fonds de l'objectif « Convergence ».

Dans ce contexte, les CPER qui constituent une part non négligeable des contreparties nationales des fonds structurels doivent redevenir l'outil du partage des stratégies de l'Etat et des régions. Deux conséquences s'en suivraient :

- l'absence de contribution financière de l'Etat sur les projets relevant des politiques pour lesquelles des collectivités auraient reçu une dotation de fonds européens en subvention globale ;
- la réduction notable du périmètre de contractualisation Etat/région et des financements croisés.

Bien entendu, les CPER demeureront l'espace de conventionnement des contributions locales au financement des grandes priorités de l'Etat sur ses compétences propres.

Mais, principalement, les CPER seraient l'outil de péréquation permettant à l'Etat de rendre sa politique d'aménagement du territoire et d'attribution du FNADT (Fonds national d'aménagement du territoire) beaucoup plus sélective, afin d'accompagner les priorités des territoires les moins favorisés dans le cadre de volets territoriaux à géométrie variable, en fonction des contextes locaux dont les préfets de région pourraient être les avocats.

Le FNADT serait très notablement accru grâce à la réduction des interventions de droit commun de l'Etat, qui permettrait de dégager de très importantes marges de manœuvre budgétaires et rendrait l'Etat déconcentré plus souple, plus incitatif et plus réactif.

L'Etat doit institutionnaliser un dialogue permanent avec les collectivités par la création d'un Haut Conseil des Collectivités Territoriales (HCCT)

Le Gouvernement a fort opportunément annoncé une rénovation de la conférence nationale des exécutifs (CNE) comme lieu d'un dialogue approfondi entre l'Etat et les collectivités territoriales, y compris en créant les conditions d'un travail de fond dans le cadre de groupes de travail thématiques.

La mission propose de poursuivre cette évolution en intégrant la CNE dans un Haut Conseil des Collectivités Territoriales (HCCT) composé de 3 collèges : Etat, élus et personnalités qualifiées.

Le succès rencontré ces derniers mois par l'assemblée du sport mise en place par la ministre des Sports prouve, s'il en était besoin, qu'Etat et collectivités territoriales ont tout à gagner à échanger et à se concerter sur leurs sujets communs. Les difficultés budgétaires de l'un et des autres, la réduction notable des marges de manœuvre constituent un encouragement – et non pas un frein – à un débat régulier et constant.

La mission se risque à proposer une composition de 34 membres avec la répartition suivante :
--

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">➤ Ministères : 10➤ Assemblée Nationale : 4➤ Sénat : 4➤ Associations d'élus : 10 (3 ARF, 3 ADF, 4 AMF désignés en concertation avec les associations du bloc local)➤ Grands corps de l'Etat et fonction publique territoriale : 4➤ Personnalités qualifiées : 2 (dont un universitaire) |
|---|

Le HCCT serait saisi de toutes questions ou réformes législatives ou réglementaires concernant les collectivités territoriales, ainsi que des attributions actuellement exercées par le comité des finances locales (CFL), la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) et la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN).

Le HCCT pourrait siéger selon des formations variant en fonction des sujets :

- formation plénière à 34 membres pour tous les sujets généraux,
- formation à 20 membres (10 Etat et 10 collectivités territoriales) pour les sujets relevant de la CNE,
- formations spéciales pour les sujets relevant du CFL, de la CCEC ou de la CCEN.

Il pourrait même être envisagé de créer des formations spécialisées destinées à remplacer les structures de concertation de certains ministères tels que le ministère de la Culture.

La mission croit pouvoir affirmer que la création d'une structure de ce type serait de nature à recueillir un assentiment général, toutes sensibilités politiques confondues.

L'Etat, péréquateur et garant d'un aménagement équilibré du territoire, doit se doter d'une administration conforme à ces objectifs

Les fonctions de péréquateur et de garant sont exercées par la DGCL (Direction générale des collectivités locales), structure dépendant du ministre de l'intérieur et/ou du ministre en charge des collectivités locales et par la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité du territoire), structure relevant du Premier ministre mais placée actuellement sous l'autorité du ministre de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire.

La DGCL a parmi ses principales missions de répartir les dotations de l'Etat, qui représentent 50,4 milliards d'euros et 35% des recettes des collectivités. Ces dotations ont pour objet de compenser les charges générales des collectivités, le coût des transferts de compétences, les allègements d'impôts locaux, ainsi que l'assujettissement des collectivités territoriales à l'impôt national. Elles visent aussi à réduire les inégalités de ressources des collectivités ou à orienter leur action.

La DATAR prépare, impulse et coordonne les politiques d'aménagement du territoire menées par l'Etat. A ce titre, elle gère le FNADT, la PAT (Prime d'aménagement du territoire), ainsi que divers fonds tels que celui mis en place pour accompagner les restructurations de défense. Mais surtout, elle pilote les préfets de région dans la mise en œuvre des fonds structurels européens (FEDER et FSE), qui représentent 14 milliards d'€ pour la période 2007/2013.

Le regroupement de la DATAR et de la DGCL, sous l'autorité du Premier ministre et à tout le moins d'un même ministre, constitue pour de nombreuses personnes rencontrées une évidence. La mission reprend cette proposition à son compte.

Chaque territoire pouvant adopter l'organisation de compétences qui lui convient le mieux, cette diversité devra aussi s'appliquer aux champs et aux modalités d'intervention de l'Etat. Les administrations centrales devront intégrer cette nouvelle donne, la documenter et donc s'y adapter, en favorisant la diversité locale.

Conclusion :

C'est le constat unanime d'un enchevêtrement des compétences transférées depuis 30 ans par l'Etat aux régions et départements qui a rendu nécessaires les dispositions de la loi pour clarifier leur exercice. Le législateur n'a pas pu ou finalement pas souhaité fixer lui-même la répartition de ces compétences. Il en a laissé le choix aux élus, mais aussi une obligation : seule l'existence d'un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services, dans une région donnée, permettra un cumul de subventions.

Nous l'avons constaté tout au long de la mission, l'organisation de nos régions ne peut plus répondre à un modèle unique de répartition des compétences qui serait fixé par la loi. C'est « le terrain », si souvent invoqué, qui est désormais projeté au premier rang des opérateurs, à côté de l'Etat. Mettre en partage les compétences plutôt que de s'évertuer à les répartir. **Cette nouvelle dimension de la décentralisation à la française repose sur la diversité et la capacité créative de nos territoires.**

La loi du 16 décembre 2010 est, en ce sens, une troisième étape incontournable de la décentralisation. C'est une rupture fondamentale avec le passé.

Synthèse des convictions

1ère conviction – La loi du 16 décembre 2010, tire les conséquences de la décentralisation initiée depuis 1982 et donne, pour la première fois, aux élus la liberté de s'organiser entre eux.

Le rapport s'inscrit dans ce cadre. S'il suggère certaines améliorations législatives, l'essentiel de ses propositions peut être mis en œuvre à droit constant et à l'initiative des régions et des départements

2ème conviction – Le calendrier fixé pour l'exercice de cette nouvelle liberté peut et doit être anticipé

Il est évident que la conclusion préalable des CPER et des POE va rigidifier le contenu des schémas d'organisation voire quasiment priver les élus de toute marge de manœuvre, tant les cofinancements décidés en 2013 préjugeront l'exercice des compétences à partir de 2015, date de mise en œuvre des schémas d'organisation des compétences.

De la même façon, l'impossibilité de changer d'organisation territoriale et de maquette financière en cours d'exécution des programmes européens hypothéquera les velléités d'adaptation de l'exercice des compétences aux spécificités régionales.

La mission appelle l'attention des régions et des départements sur la nécessité d'anticiper la discussion des schémas sauf à prendre le risque d'un blocage ou, à tout le moins, d'un grippage de l'administration territoriale en 2014 et 2015. Rien n'interdit, bien au contraire, d'encourager les collectivités à anticiper la discussion sur les schémas d'organisation des compétences et de mutualisation des services (SOM).

La mission recommande donc aux régions et aux départements l'ouverture de concertations locales dès janvier 2012.

3ème conviction – Un recensement partiel des bonnes pratiques permet d'affirmer qu'elles peuvent constituer la base des schémas d'organisation et de mutualisation. Mais ce recensement révèle un manque de dimension stratégique

La mission a retenu trois méthodes d'identification des bonnes pratiques et des outils disponibles :

- une enquête auprès des préfets de région et de département,
- des déplacements sur le terrain (communauté urbaine de Lyon, départements de Savoie et Haute-Savoie, région Midi-Pyrénées),
- des entretiens avec les associations d'élus, des exécutifs locaux ou des associations spécialisées telle qu'ETD (Entreprises, Territoires et Développement).

Les bonnes pratiques montrent que régions et départements sont déjà engagés, pour certains d'entre eux, dans l'organisation d'une partie de leurs compétences, et parfois même, dans une mutualisation des services. **Il reste que ces initiatives se rattachent, dans la plupart des cas, à une logique tenant à la personnalité des élus ou à une opportunité locale. Ils ne s'inscrivent pas toujours dans une stratégie de territoire.**

4ème conviction – Les schémas d'organisation et de mutualisation doivent fédérer une grande diversité de compétences décentralisées et prendre en compte leurs conditions d'exercice

La loi du 16 décembre 2010 fixe les compétences devant être traitées dans le schéma d'organisation et de mutualisation ainsi que les compétences partagées et reconnues comme telles.

Si des compétences nouvelles devaient être transférées, la mission considère que celles-ci pourraient l'être selon la procédure de l'expérimentation, complétées par quelques aménagements.

5ème conviction – Les outils à la disposition des collectivités existent, mais certains d'entre eux rencontrent des limites qu'il conviendrait de lever

L'article 72 de la Constitution consacre le principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre. Pour positif qu'il soit, ce principe a pour conséquence négative de limiter la capacité d'une collectivité "pilote" à influencer l'exercice d'une compétence partagée.

C'est dans ce contexte que différentes solutions ont été retenues par le législateur. Elles constituent aujourd'hui l'essentiel des outils disponibles. Toutefois, force est de constater que les innovations constitutionnelles de 2003 (chef de filât et expérimentation) n'ont pas connu le succès que leurs promoteurs en espéraient.

La mission peut témoigner de la quasi-unanimité de ses interlocuteurs afin de « débrider » leur utilisation et remédier aux limites fixées par la Constitution.

6ème conviction – Les schémas d'organisation et de mutualisation doivent s'inscrire dans une démarche plus globale tendant à l'adoption d'un véritable projet de territoire

Au-delà de sa recommandation visant à anticiper en 2012 le débat sur la mise en place des SOM - afin que ces derniers puissent être partie intégrante de la contractualisation avec l'Etat -, **la mission considère qu'un véritable projet de territoire ne peut pas se limiter au seul SOM.**

Il doit comprendre aussi :

- une instance politique : la Conférence régionale des exécutifs territoriaux (CRETE),
- un document stratégique : le Schéma d'aménagement régional de développement durable du territoire (SRADDT),
- la hiérarchisation des priorités par la définition de l'intérêt régional (DIRE).

La mission recommande donc de s'appuyer sur la CRETE pour permettre la concertation, l'évaluation et, si besoin, la révision du SOM. Le pilotage doit en revanche relever de la région, dans la logique d'une autorité organisatrice. La saisine de la CRETE doit en ce sens revêtir un formalisme indispensable et constituer un préalable nécessaire à l'adoption du SOM, sans que son avis soit nécessairement conforme.

La mission estime également indispensable d'évoluer à terme vers un SRADDT prescriptif et opposable, s'inspirant du SDRIF francilien ou du PADDUC corse, et s'articulant avec le CPER et les POE.

7ème conviction : Des évolutions législatives permettraient, en parallèle, d'étendre des concepts ou des expériences en cours

Il peut sembler paradoxal de proposer des schémas types s'appliquant à l'ensemble des régions alors même qu'ils ont pour originalité de devoir s'adapter aux spécificités locales et donc, de ne pas être uniformes. La mission se risque néanmoins à proposer six configurations (convictions 7 à 9) pouvant inspirer les réflexions des exécutifs locaux.

Trois voies sont d'ores et déjà ouvertes :

- La généralisation du concept d'autorité organisatrice,
- L'adaptation du modèle corse,
- La fusion des collectivités selon la démarche alsacienne.

8ème conviction - A droit constant, les schémas d'organisation et de mutualisation peuvent exprimer une profonde redistribution des rôles

Il s'agit là de privilégier une approche « territoriale » et de tirer les conclusions d'un consensus intellectuel assez largement répandu sur les rôles respectifs des différents échelons : à la région, la stratégie et la préparation de l'avenir ; au département, la construction et l'exercice des solidarités sociales et territoriales ; à l'intercommunalité et à la commune, la proximité.

9ème conviction – A droit constant, les schémas d'organisation et de mutualisation peuvent s'élaborer selon une démarche progressive, mêlant stratégie et pragmatisme

En partant du périmètre minimum des SOM, tel qu'il résulte de l'article 75 de la loi du 16 décembre 2010, **il est possible de définir un schéma-type comme « socle de base »** de répartition des compétences.

Toutefois, ce socle de base peut utilement être complété par une hiérarchisation des priorités régionales en fonction de critères uniquement déterminés au plan local, permettant, dans une logique territoriale, l'adaptation des hommes et des territoires aux enjeux de notre époque.

Cette approche, complémentaire de la précédente, consolide l'harmonisation des compétences de la région et des départements qui souhaiteraient s'engager plus avant dans cette voie. Elle repose sur l'élaboration conjointe par la région et les départements de schémas régionaux dans l'un, plusieurs ou la totalité des 6 domaines suivants :

- logement et habitat (sous réserve des compétences de l'Etat),
- action sociale et médico-sociale,
- développement de la pratique sportive et des équipements sportifs,
- développement culturel, équipements culturels et spectacle vivant,
- enseignement supérieur, recherche et transfert de technologies, développement de l'innovation.

Enfin, **le moment est sans doute venu de porter la logique de décentralisation de l'action sociale et de la formation professionnelle à son terme.**

10ème conviction – La mise en place des schémas d'organisation et de mutualisation ne peut se faire en vase clos, ni ignorer l'histoire et la réalité des hommes et des territoires concernés

Les schémas d'organisation et de mutualisation vont s'appliquer dans un contexte historique, géographique et politique propre à chaque territoire. **Leur élaboration doit répondre à ces particularités sous 4 aspects :**

- associer les métropoles, et, surtout, les pôles métropolitains dont la loi ne prévoit pas la consultation,
- préserver les expériences réussies,
- prendre en compte le nombre de départements et les spécificités locales,
- consulter les intercommunalités et les pays.

11ème conviction – Les mutualisations de services peuvent désormais s'engager en toute sécurité juridique et s'adapter à l'évolution des compétences

L'effort de réduction de la dette publique et de maîtrise du budget de l'Etat a impacté les ressources des collectivités territoriales et ne peut que conduire à poursuivre les efforts de maîtrise de la dépense publique locale. Parmi les leviers puissants d'économie figurent les mutualisations de services, aujourd'hui sécurisées par la loi.

Par mutualisation, on entendra la mise en commun, temporaire ou pérenne, de ressources humaines, techniques, patrimoniales ou financières. Les modalités de la mutualisation consistent en l'exercice de compétences sans transfert. C'est donc une pratique moins lourde qu'un transfert ou une délégation de compétence et qui permet la coexistence de personnel aux employeurs différents au sein d'un même service jusqu'à la fusion de service.

L'objectif est de ne pas créer de double administration sur des compétences bien souvent déjà exercées auparavant. La loi RCT, comme la loi de 1999 relative au renforcement de la coopération intercommunale, a pour objectif de mettre des moyens en commun pour construire à plusieurs des projets à l'échelle d'un territoire et faire des économies d'échelle. La mutualisation va dans le sens de ce second objectif.

12ème conviction - Les mutualisations doivent se traduire par la mise en place de guichets uniques région / départements offrant aux usagers un accès lisible et simple aux services organisés sur leur territoire

La mission recommande que soit généralisé un maillage d'implantations locales de la région, du département et de certaines intercommunalités. Ces « **guichets uniques** », ou « **unités territoriales** », exerceraient la fonction d'accueil, de prétraitement et de transmission du dossier aux services responsables. De nombreux départements disposent déjà de telles agences. Leur ouverture aux procédures consécutives à la mise en place de SOM pourrait s'effectuer à peu de frais, tout en améliorant considérablement la lisibilité et l'accessibilité des collectivités.

De tels « guichets » pourraient fort utilement s'ouvrir à d'autres services publics. En particulier en milieu rural, où le maintien de réseaux locaux apparaît de plus en plus problématique alors que la demande des usagers reste forte.

Enfin, la question de l'organisation des compétences induit nécessairement pour les équipes de direction le suivi des dossiers qui concernent leur territoire à la fois au département et à la région, et ce d'autant que les élus seront les mêmes. Dans cette perspective, il ne serait pas inutile de créer de manière informelle un comité de direction de territoire, ou « **comité de territoire** » visant à bien coordonner les actions des services et à s'assurer de la bonne mise en œuvre des schémas d'organisation des compétences sur les différents territoires.

13ème conviction – Au-delà des méthodes traditionnelles de débat et de concertation, les projets de territoire (SRADDT, SOM et DIRE) doivent être l'occasion d'une utilisation massive des nouvelles technologies

La circulation de l'**information, sous sa forme numérique**, ne remplacera jamais nos structures représentatives. Elle doit être comprise comme un outil capable de remodeler et de renforcer les relations entre représentants et représentés. Elle devient l'outil d'une plus grande interaction entre pouvoirs publics, collectivités et citoyens et tend, irrésistiblement, à conduire au débat. Elle induit inexorablement, par sa dimension interactive, le troisième niveau de participation qu'est la concertation. Il n'est pas exclu que dans certains cas des applications adaptées puissent générer une codécision.

14ème conviction – Les débats sur les schémas d'organisation et de mutualisation offrent aux collectivités territoriales l'opportunité de se lancer avec volontarisme dans l'open data

Parmi les innovations politiques qui connaissent un développement remarquable, l'**Open Data** tient une place essentielle. La démocratie numérique est aujourd'hui la seule à pouvoir avoir accès à un réseau de talents dormants, aujourd'hui éloignés de la chose publique, soit par manque d'audibilité, ou par désintérêt né d'une confiance rompue avec le pouvoir. Ils ne sont pas en mesure d'apporter leur créativité au service de tous. Il s'agit donc de ramener à l'éveil leur intérêt pour la chose publique.

Les conditions naturelles d'une confiance retrouvée dépendent autant de la transparence et de l'ouverture des affaires publiques à la connaissance de tous, que de la confiance réciproque que les élus placent à leur tour dans les citoyens, en leur aménageant un espace d'action, de mobilisation où leur utilité est reconnue.

15ème conviction – Après la révision générale des politiques publiques, et avec la réforme des collectivités territoriales, le rôle de l'Etat peut évoluer

Tout au long de ses entretiens, la mission a entendu à de nombreuses reprises l'expression d'une demande adressée à l'Etat : en fait, **un très large consensus se fait sur un Etat fort et recentré sur les missions que lui seul peut et doit assumer aujourd'hui.**

La mission se risque donc à faire ou à reprendre des **propositions** allant dans ce sens :

- réduction et/ou consolidation des demandes de programmation adressées aux collectivités territoriales,
- évolution des pratiques de contractualisation par une nouvelle approche en matière de fonds européens : l'Etat se retire financièrement des domaines décentralisés faisant l'objet d'un projet de territoire,
- renforcement du rôle de péréquateur de l'Etat grâce aux CPER, dont les financements seraient fléchés sur le FNADT,
- **institutionnalisation d'un dialogue permanent entre l'Etat et les collectivités par la création d'un Haut Conseil des Collectivités Territoriales (HCCT),**
- péréquateur et garant d'un aménagement équilibré du territoire, l'Etat, doit se doter d'une administration conforme à ces objectifs : la mission propose le regroupement de la DATAR et de la DGCL sous une autorité unique.

Annexe 1 : articles 75, 76, 77 de la loi du 16 décembre 2010.

TITRE IV (articles 75, 76, 77)

CLARIFICATION DES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Article 75

I. – Le chapitre Ier du titre unique du livre Ier de la première partie du code général des collectivités territoriales est complété par un article L. 1111-9, dont le I est ainsi rédigé :

« *Art. L. 1111-9.* – I. – Afin de faciliter la clarification des interventions publiques sur le territoire de la région et de rationaliser l'organisation des services des départements et des régions, le président du conseil régional et les présidents des conseils généraux des départements de la région peuvent élaborer conjointement, dans les six mois qui suivent l'élection des conseillers territoriaux, un projet de schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services. Chaque métropole constituée sur le territoire de la région est consultée de plein droit à l'occasion de son élaboration, de son suivi et de sa révision.

« Ce schéma fixe :

« a) Les délégations de compétences de la région aux départements et des départements à la région ;

« b) L'organisation des interventions financières respectives de la région et des départements en matière d'investissement et de fonctionnement des projets décidés ou subventionnés par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales ;

« c) Les conditions d'organisation et de mutualisation des services.

« Le schéma porte au moins sur les compétences relatives au développement économique, à la formation professionnelle, à la construction, à l'équipement et à l'entretien des collèges et des lycées, aux transports, aux infrastructures, voiries et réseaux, à l'aménagement des territoires ruraux et aux actions environnementales. Il peut également concerner toute compétence exclusive ou partagée de la région et des départements.

« Il est approuvé par délibérations concordantes du conseil régional et de chacun des conseils généraux des départements de la région.

« Il est mis en œuvre par les conventions prévues aux articles L. 1111-8 et L. 5111-1-1.

« Les compétences déléguées en application des alinéas précédents sont exercées au nom et pour le compte des collectivités territoriales délégantes. »

II. – Le deuxième alinéa de l'article L. 1111-4 du même code devient le II de l'article L. 1111-9.

Article 76

I. – Le chapitre Ier du titre unique du livre Ier de la première partie du même code est complété par un article L. 1111-10 ainsi rédigé :

« *Art. L. 1111-10.* – I. – Le département peut contribuer au financement des opérations dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements.

« II. – La région peut contribuer au financement des opérations d'intérêt régional des départements, des communes et de leurs groupements, ainsi que des groupements d'intérêt public.

« III. – Toute collectivité territoriale ou tout groupement de collectivités territoriales, maître d'ouvrage d'une opération d'investissement, assure une participation minimale au financement de ce projet.

« Sans préjudice de l'application de l'article 9 de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, cette participation minimale du maître d'ouvrage est de 20 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques à ce projet.

« Pour les projets d'investissement en matière de rénovation des monuments protégés au titre du code du patrimoine, cette participation minimale du maître d'ouvrage est de 20 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques, sauf dérogation accordée par le représentant de l'Etat dans le département.

« Pour les projets d'investissement destinés à réparer les dégâts causés par des calamités publiques, cette participation minimale du maître d'ouvrage peut faire l'objet de dérogations accordées par le représentant de l'Etat dans le département, au vu de l'importance des dégâts et de la capacité financière des collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales intéressés.

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

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

II. – Le présent article entre en vigueur le 1er janvier 2012.

Article 77

I. – Le chapitre 1er du titre 1er du livre VI de la première partie du même code est complété par un article L. 1611-8 ainsi rédigé :

« *Art. L. 1611-8.* – La délibération du département ou de la région tendant à attribuer une subvention d'investissement ou de fonctionnement à un projet décidé ou subventionné par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales s'accompagne d'un état récapitulatif de l'ensemble des subventions attribuées à ce même projet par les collectivités territoriales.

« A compter du 1er janvier 2015, à défaut d'adoption dans la région concernée du schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services prévu au I de l'article L. 1111-9, aucun projet ne peut bénéficier d'un cumul de subventions d'investissement ou de fonctionnement accordées par un département et une région, sauf s'il est décidé par une commune dont la population est inférieure à 3 500 habitants ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la population est inférieure à 50 000 habitants. Cette disposition n'est pas applicable aux subventions de fonctionnement accordées dans les domaines de la culture, du sport et du tourisme.

« La délibération visée au premier alinéa du présent article est nulle lorsque l'état récapitulatif qui lui est annexé prévoit, au profit d'un même projet, un cumul de subventions contraire aux dispositions du présent article. »

II. – Par dérogation aux dispositions de l'article L. 1611-8 du code général des collectivités territoriales, les collectivités territoriales peuvent financer toute opération figurant dans les contrats de projet Etat-région et toute opération dont la maîtrise d'ouvrage relève de l'Etat ou de ses établissements publics.

Annexe 2 : Le PADDUC corse

« Art. L. 4424-9. - La collectivité territoriale de Corse élabore le plan d'aménagement et de développement durable de Corse.

« Le plan fixe les objectifs du développement économique, social, culturel et touristique de l'île ainsi que ceux de la préservation de son environnement.

« Il définit les orientations fondamentales en matière d'aménagement de l'espace, de transports selon une approche multimodale, de télécommunications, de valorisation des ressources énergétiques, de protection et de mise en valeur du territoire de l'île. Ces orientations respectent les objectifs et les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme.

« Il détermine les principes de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, des espaces naturels, des sites et des paysages à préserver, des extensions urbaines, des activités industrielles, artisanales, commerciales, agricoles, forestières, touristiques, culturelles et sportives.

« Art. L. 4424-10. - I. - Le plan d'aménagement et de développement durable peut, par une délibération particulière et motivée de l'Assemblée de Corse, fixer, pour l'application du premier alinéa de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme, une liste complémentaire à la liste des espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral et des milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques à préserver. Cette délibération tient lieu du décret prévu au premier alinéa du même article L. 146-6. Elle définit également leur localisation.

« II. - Le plan d'aménagement et de développement durable peut également, par une délibération particulière et motivée de l'Assemblée de Corse, déterminer, en tenant compte de la fréquentation touristique de certains sites et de la préservation de l'environnement, les espaces situés dans la bande littorale définie au III de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme dans lesquels peuvent être autorisés, indépendamment des dérogations prévues au III du même article L. 146-4 et dans les conditions que le plan précise, des aménagements légers et des constructions non permanentes destinés à l'accueil du public, à l'exclusion de toute forme d'hébergement, dans le respect des paysages et des caractéristiques propres à ces sites.

« La réalisation de ces aménagements et constructions est soumise à l'enquête publique prévue au III de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme. Une enquête publique unique portant sur l'ensemble des aménagements et constructions prévus peut être organisée dès lors que le dossier d'enquête précise les conditions d'aménagement et de gestion de l'ensemble des espaces en cause.

« III. - Un rapport d'évaluation annuel portant sur la mise en œuvre des dispositions prévues par le présent article et précisant leur impact réel sur l'environnement et le développement durable est établi par la collectivité territoriale de Corse et adressé au Premier ministre, qui le transmet au Parlement.

« Art. L. 4424-11. - Le plan d'aménagement et de développement durable a les mêmes effets que les directives territoriales d'aménagement définies à l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme. Il peut préciser les modalités d'application, adaptées aux particularités géographiques locales, des articles L. 145-1 à L. 146-9 du même code relatifs aux dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral.

« Les schémas de cohérence territoriale, les schémas de secteur, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales doivent être compatibles avec le plan.

« Les dispositions du plan qui précisent les modalités d'application des articles L. 145-1 à L. 146-9 du code de l'urbanisme sont applicables aux personnes et opérations mentionnées à ces articles.

« Art. L. 4424-12. - Le plan d'aménagement et de développement durable vaut, pour les secteurs qu'il détermine, schéma de mise en valeur de la mer au sens de l'article 57 de 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. Les dispositions correspondantes sont regroupées dans un chapitre individualisé au sein du plan.

« Il vaut schéma régional d'aménagement et de développement du territoire au sens de l'article 34 de la même loi.

« Les dispositions du plan relatives aux services collectifs de transport valent schéma régional de transport au sens de l'article 14-1 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs et s'imposent aux plans départementaux des transports.

« Art. L. 4424-13. - Le plan d'aménagement et de développement durable est élaboré par le conseil exécutif.

« Le représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale de Corse, les départements, les communes ou leurs groupements compétents en matière d'urbanisme, les chambres d'agriculture, les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métiers sont associés à l'élaboration du projet de plan selon des modalités définies par délibération de l'Assemblée de Corse. Des organisations professionnelles peuvent également être associées, dans les mêmes conditions, à son élaboration.

« Le représentant de l'Etat porte à la connaissance du conseil exécutif les projets d'intérêt général et les opérations d'intérêt national répondant aux conditions fixées en application de l'article L. 121-9 du code de l'urbanisme. Le plan prend en compte ces projets et ces opérations et comporte, le cas échéant, les dispositions nécessaires à leur réalisation.

« Le projet de plan arrêté par le conseil exécutif est soumis pour avis au conseil économique, social et culturel de Corse ainsi qu'au conseil des sites de Corse, puis adopté par l'Assemblée de Corse. Les dispositions du projet de plan prises en application de l'article L. 4424-10 font l'objet de délibérations particulières et motivées de l'Assemblée de Corse. Le projet ainsi adopté, assorti des avis du conseil économique, social et culturel de Corse et du conseil des sites de Corse, est soumis à enquête publique dans les conditions prévues par les articles L. 123-1 à L. 123-16 du code de l'environnement.

« Au vu des résultats de l'enquête publique, le plan d'aménagement et de développement durable est approuvé par l'Assemblée de Corse selon les mêmes modalités que pour son adoption.

« Le plan d'aménagement et de développement durable est révisé selon les modalités prévues au présent article.

« Art. L. 4424-14. - Un contrat de plan entre l'Etat et la collectivité territoriale de Corse ne peut être conclu qu'après l'approbation par l'Assemblée de Corse du plan d'aménagement et de développement durable.

« Art. L. 4424-15. - Le représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale de Corse peut demander à la collectivité territoriale de Corse la modification du plan d'aménagement et de développement durable afin de permettre la réalisation d'un projet d'intérêt général ou d'une opération d'intérêt national répondant aux conditions fixées en application de l'article L. 121-9 du code de l'urbanisme.

« Si, dans un délai de six mois à compter de cette demande adressée au président du conseil exécutif, la procédure de modification n'a pas abouti, il y est procédé par décret en Conseil d'Etat. En cas d'urgence, il peut être procédé à la modification sans délai par décret en conseil des ministres. »

Annexe 3 : Détail des bonnes pratiques

Alsace - Comité régional des territoires

Objet Politique territoriale régionale

Description : *Dans le cadre de sa politique territoriale pour la période 2007-2010, en particulier de soutien aux pays, le conseil régional d'Alsace a créé une instance de concertation appelée « Comité régional des Territoires », qualifiée de souple et appelée à réunir une à deux fois par an « les représentants de la région, des pays, des villes moyennes, des deux parcs, des départements, du CESA (Conseil Economique et Social d'Alsace) et de l'Etat, pour faciliter l'échange d'informations, mutualiser les expériences et favoriser une vision et des perspectives communes quant à l'aménagement et au développement durable du territoire alsacien. »*

Intérêt : *Ce dispositif est un exemple de coopération région-départements-territoires, qui permet en théorie aux partenaires de s'accorder sur une vision stratégique du développement territorial.*

Limites :

En revanche :

- *cette instance ne prévoit pas un travail commun entre ses membres sur une évolution de la vision stratégique de chacun pour co-construire le développement territorial : en témoigne le fait que lors de sa dernière réunion, le 22/01/11, la nouvelle politique territoriale régionale a été présentée et non discutée ;*
- *elle n'a pas vocation à aborder les questions plus opérationnelles (répartition des rôles entre les partenaires, qui finance quoi) ;*
- *les contrats signés par la région avec les territoires ne sont pas cosignés par les départements la nouvelle politique territoriale régionale prévoit des conventions intégrées de développement durable signées avec les pays, dont le pilotage sera assuré par des comités territoriaux d'animation et de coordination ne comprenant pas les départements (pays, conseil de développement, SCOT, Région, PNR, aggro, villes moyennes, communautés de communes, Euro district).*

Alsace - Comité de coordination des AOT alsaciennes

Objet : *Politique de mobilité*

Description :

Instance politique créée au début des années 2000, le comité de coordination des AOT alsaciennes réunit dix partenaires : la région Alsace, les départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin, la communauté urbaine de Strasbourg (CUS), la communauté d'agglomération de Colmar (CAC), les communautés de communes de Sélestat et des trois frontières, le syndicat intercommunal des transports de l'agglomération mulhousienne (SITRAM), le syndicat des transport de Haguenau et de Schweighouse sur Moder, et la commune d'Obernai.

Les élus se sont réunis au départ autour d'une volonté commune : la mise en place d'une « carte orange alsacienne » aujourd'hui en place (titre de transport intermodal Alsa+). Le comité est également à l'initiative du système d'information multimodale (SIM).

Les élus en charge des transports des dix AOT se rencontrent une fois par an pour prendre les principales décisions. La région assure le secrétariat technique du comité et le suivi des projets.

La mise en œuvre des projets s'organise dans le cadre de conventions entre les AOT. Elles fixent leurs engagements respectifs.

Intérêt : *Forme de coordination souple à visée directement opérationnelle.*

Limites :

- Difficultés de partage des données pour le SIM.
- Des progrès à faire sur la coordination des dessertes et des horaires.
- Chaque AOT a conservé sa politique (notamment pour le matériel et le personnel) dans le respect des responsabilités de chacun, le comité de coordination n'a pas affirmé une position à laquelle l'ensemble des AOT devait se rallier.
- Habitude de partenariat entre collectivités > condition favorable qui n'est pas nécessairement présente dans toutes les régions.

Impacts : *Apports réels en termes d'intermodalité via le titre Alsa+ et le SIM*

Alsace - CIGAL : coopération pour l'information géographique en Alsace

Objet : *Dispositif de coopération technique à l'échelle d'une région*

Une coopération, d'abord informelle, s'est amorcée à l'automne 1991 entre les six collectivités signataires du Contrat de Plan État-Région 2000-2006 sur la production et de l'échange de données. En 2002 la signature d'une convention cadre met en place un partenariat intitulé «Coopération pour l'Information Géographique en Alsace (CIGAL) ». Une nouvelle convention lui a été substituée en 2007, entre la région Alsace, les deux départements, la communauté urbaine de Strasbourg (CUS), la communauté d'agglomération de Colmar (CAC), la communauté d'agglomération de Mulhouse et Sud Alsace (CAMSA) afin de poursuivre le travail engagé sur la base des actions déjà réalisées.

Le partenariat CIGAL est une dynamique ouverte à l'ensemble des collectivités et organismes publics alsaciens. Chaque structure qui le souhaite a la possibilité d'adhérer aux principes du partenariat pour profiter des avantages, mais également pour apporter leur contribution à l'enrichissement de la coopération. Les critères d'admissibilité pour ces partenaires résident essentiellement dans leur statut de structure publique ou assurant une mission de service public. Aujourd'hui de nombreux partenaires sont associés aux différents projets : les PNR, l'association départementale pour l'aménagement, l'urbanisme et l'habitat du Haut Rhin, les agences d'urbanisme mais le financement des opérations (diffusion, outils de communication, journées d'animation et de formation, animation de groupes de réflexion, production de nouvelles bases de données) est pour le moment principalement pris en charge par la région et les 2 départements.

Les objectifs sont triples :

- *faciliter les échanges d'informations géographiques entre différents acteurs de l'aménagement des territoires alsaciens grâce à un outil transversal permettant la constitution, la consultation et la mise à jour d'un inventaire partagé des données géographiques et des produits cartographiques,*
- *réaliser en commun des projets spécifiques à même de compléter les systèmes d'information existants (enrichir et mettre à jour des bases de données, mettre en œuvre des outils d'analyse et d'aide à la connaissance des territoires), dans un souci d'économies d'échelle, de partage des connaissances et de savoir-faire,*
- *ouvrir ces systèmes à des partenaires, notamment aux EPCI.*

Intérêt : *Formalisation d'un partenariat technique ouvert aux usagers*

Limites : *Financement des projets*

Bourgogne - Dispositif de coordination stratégique et opérationnel pour le développement du Parc Naturel du Morvan

Objet : Politique territoriale régionale

L'organisme de gestion du PNR du Morvan est un syndicat mixte. Il regroupe des élus représentants des communes adhérentes, les 4 départements, la région, ainsi que les représentants de l'Etat. Avec l'aide d'une équipe de techniciens, il applique les orientations de la charte.

La complexité du territoire a conduit à la mise en place de différents modes de concertation avec les l'ensemble des EPCI inclus dans le Parc ou chevauchant ses limites :

- une conférence territoriale du Morvan est organisée avec les 4 conseils généraux, les 4 pays, les chambres consulaires régionales, le conseil économique et social régional ; le conseil des associations, les services de l'Etat en région pour favoriser une plus grande participation des acteurs locaux dans la démarche de développement du Morvan,
- des rencontres annuelles des présidents de pays et présidents des EPCI,
- des réunions techniques régulières (tous les 2 à 3 mois) avec les animateurs de pays et les animateurs des EPCI.

Différents moyens traduisent la volonté de coopération avec les EPCI et les pays (au-delà de la nécessaire compatibilité des chartes de Pays avec celle du Parc) :

- une convention cadre (principes et organisation générale),
- une convention d'application annuelle (développement des actions, en synergie et complémentarité).
- un plan de cohérence annuel des actions sur le territoire.

Ce dispositif permet de coordonner et d'optimiser les interventions et les financements de la région et des départements et de partager entre tous ces acteurs l'enjeu de préservation et de développement du Massif.

Intérêt : Dispositif de coordination entre de très nombreux acteurs, impactant les politiques d'une région et de 4 départements.

La coordination entre le PNR et les autres territoires de projet qui se superposent permet de mettre en cohérence localement les politiques départementale et régionale.

Limites : Ce dispositif est l'aboutissement de nombreuses de nombreuses années de réflexion et de négociation entre les collectivités locales des différents échelons. Le PNR du Morvan existe depuis 1970, c'est l'un des plus anciens PNR.

Le nombre d'acteurs à mobiliser, d'instances à animer entraîne une certaine lourdeur administrative et nécessite une capacité d'animation importante.

Bretagne - Démarche d'amélioration de la qualité des zones d'activités : Bretagne Qualiparc

Objet : Politique sectorielle

Lancée en 1999 et révisée en 2008, Bretagne Qualiparc vise à accompagner les maîtres d'ouvrage dans une démarche d'amélioration de la qualité des zones d'activités. Elle propose des outils méthodologiques et des aides financières aux différentes étapes des projets (études, travaux, gestion). L'accompagnement s'appuie sur un référentiel précisant les qualités attendues d'une opération BretagneQualiparc. La démarche engagée sur le parc est reconnue par le comité technique régional qui accord un label. Les partenaires ont mis en place une procédure d'instruction adaptée.

Initiée par la région, la démarche associe depuis le début les 4 départements. Partenaire au lancement de la démarche, la CRCI s'en est récemment retirée.

Le comité de pilotage régional de Bretagne Qualiparc est composé des présidents de la région et des départements. Il définit les principes fondateurs de la démarche Bretagne Qualiparc (référentiel, modalités d'intervention, organisation du partenariat, procédures), initie et valide le cas échéant les modifications apportées à la démarche, en dresse le bilan annuel et fixe le cadre pluriannuel et le programme annuel d'intervention. Il se réunit au moins une fois par an.

Le comité technique régional comprend des représentants de la région et des quatre départements. Il se réunit au moins une fois par trimestre et assure cinq missions :

- veiller à la cohérence du dispositif sur l'ensemble du territoire breton et garantir une application homogène du référentiel,
- délivrer l'agrément «Bretagne Qualiparc» après mise en service du parc et en garantir le respect par des visites régulières sur site (tous les trois ans),
- représenter les partenaires de Bretagne Qualiparc auprès des porteurs de projets,
- organiser les échanges d'expériences entre partenaires, mutualiser les compétences et expertises
- concevoir des outils méthodologiques à destination des partenaires, des porteurs de projets et des entreprises,
- proposer des modifications à apporter au référentiel.

La charte de partenariat, signée en décembre 2009, précise la répartition des rôles entre la région et les départements. Elle se fonde sur le principe de subsidiarité : la région se charge de l'animation et le pilotage du dispositif ; les départements assurent le lien de proximité avec les porteurs de projet : accompagnement méthodologique durant toute la durée du projet, organisation de réunions semestrielles d'échange d'expériences, instruction des demandes d'agrément à l'échelle départementale quels que soient les financements sollicités, etc. Pour assurer ces missions, chaque conseil général choisit son mode d'organisation et les moyens qu'il met à disposition.

Intérêt :

- le dispositif a été construit en fonction des besoins des entreprises (la Région avait réalisé une enquête en 1997 auprès des entreprises pour connaître leur avis sur la qualité des parcs d'activités)
- le dispositif est commun aux financeurs mais s'adapte à chaque maître d'ouvrage (prise en compte de leurs spécificités, de leurs états d'avancement, etc.)
- les conseils généraux sont chargés d'organiser l'accompagnement des porteurs et l'instruction technique mais ils sont libres de leurs choix. Les taux et les montants maximums des subventions varient ainsi d'un département à l'autre.
- articulation Bretagne Qualiparc / contrats de pays : tous les projets de parcs d'activités inscrits au titre d'un contrat de pays doivent être conformes à Bretagne Qualiparc.

Limite : Cohérence avec d'autres dispositifs ou politiques régionaux (Eco Faur, politique développement économique) non prévue à ce jour.

Partenariat ancien entre la région et les 4 départements est une condition favorable qui n'est pas réunie dans toutes les régions.

Impact : Niveau de qualité des parcs bretons, atteint grâce à Bretagne Qualiparc, reconnu dans toute la France.

Haute-Normandie - Contrat 276

Objet : Politique territoriale régionale + politiques sectorielles

Le 11 décembre 2006, le SRADDT Haute-Normandie est adopté par la région, le département de l'Eure et le département de Seine-Maritime. Il fixe un horizon partagé à échéance 2015. Dans le prolongement, les trois collectivités s'associent pour mener les politiques prioritaires à travers le contrat 276 sur la période 2007-2013.

Le contrat 276 vise l'harmonisation des interventions des 3 collectivités dans une logique d'efficacité de l'action publique et d'économies d'échelle.

Il s'organise en 4 axes et comprend un volet territorial :

- valorisation des atouts (tourisme, formation) > 155 M€
- accessibilité (TC, routes, TIC) > 335 M€
- environnement (déplacements doux, énergie, conservatoires) > 143,5M€
- équipements (santé, accessibilité, hébergements personnes âgées ; exclusion économique, culture, sport) > 332,7 M€
- volet territorial > 100 M€

Son montant total s'élève à 1,25 milliard d'euros répartis entre la région (591millions), le département de Seine-Maritime (453) et le département de l'Eure (188).

L'élaboration des projets donne lieu à des groupes de travail partenariaux.

Pour la mise en œuvre, un chef de file est désigné pour chaque projet (par exemple le conseil général de Seine-Maritime est chef de file sur le système d'information multimodal régional) et des conventions sont signées entre les partenaires.

Intérêts :

- Cohérence entre la stratégie régionale (SRADDT), le programme d'actions régional (276) et la stratégie vers les territoires formalisée par des contrats de pays et d'agglomération cosignés
- Complémentarité au contrat de projet

Limite : La région est bi départementale ; un tel mode de coordination est-il envisageable dans une région comptant davantage de départements ?

Impacts : Au-delà de la mobilisation des moyens financiers sur des priorités fortes et partagées par les trois partenaires, le 276 permet à la région et aux départements de porter un discours commun vis-à-vis des territoires de projets et donne ainsi une certaine lisibilité aux acteurs locaux.

Haute-Normandie - Portail « 276 » pour la gestion commune des TOS

Objet : Mutualisation de moyens

Description : Les départements de Seine-Maritime et de l'Eure et la région Haute-Normandie se sont associés, à travers la signature d'une convention, pour améliorer la gestion de ces nouveaux agents, avec la mise en place d'un outil de gestion mutualisée des TOS, qui a pris la forme d'un portail informatique, le « 276 ».

Intérêt : Le principe est que chaque collectivité territoriale concernée prend en charge un aspect de la gestion des TOS : la Seine-Maritime s'occupe du recrutement et de la mobilité, l'action sociale est gérée par l'Eure tandis que la région Haute-Normandie s'est vu confier la formation.

Ce dispositif est un exemple de mutualisation avec une répartition des missions entre les départements et la région.

Languedoc-Roussillon - Contrats région-départements et contrats territoriaux

Objet : politique territoriale régionale

Description : La politique territoriale régionale en cours jusqu'à fin 2010 reposait sur une démarche de contractualisation départementale et infra départementale rassemblant les 4 niveaux d'organisation territoriale : parcs, pays, agglomérations, départements.

Les contrats signés par la région avec chacun des départements ont pour objectif :

- d'engager une procédure permanente de dialogue et de coopération, traduite par des engagements concrets au travers du financement d'actions prioritaires,
- de coordonner l'appui qu'apportent les deux collectivités aux territoires organisés que sont les pays ou les agglomérations, et d'encourager la mise en place de ces structures coopératives permettant l'émergence de projets fédérateurs et hiérarchisés.

Intérêt : Ce dispositif définit de manière précise, département par département, puis territoire par territoire, les engagements des partenaires, aussi bien en termes de priorités stratégiques que d'opérations prioritaires.

Limites :

- pas de références aux contrats territoriaux sur les sites des Départements, hormis l'Aude ;
- pas d'instance de pilotage prévue ;
- un contenu plutôt récapitulatif des interventions régionales.

Midi-Pyrénées - Convention d'application du volet territorial du contrat de projets 2007-2013

Objet : Politique territoriale régionale

Description : Dans la suite du CPER 2000-2006, la nouvelle programmation du volet territorial du contrat de projet 2007-2013 a donné lieu à la signature d'une convention d'application cosignée par l'Etat, la région et les 8 départements, visant à définir les territoires éligibles (pays, agglomérations, PNR) et les axes d'intervention prioritaires :

- renforcer l'armature urbaine (projets d'agglomérations) : création de parcs d'activité économique, création de grands équipements structurants (éducatifs, culturels, sportifs, sociaux),
- renforcer la cohésion territoriale (projets des pays et PNR) : développement économique, tourisme, services essentiels en milieu rural, création d'équipements structurants (culturels et sportifs), habitat et cadre de vie,
- soutien à l'ingénierie et à l'assistance technique à la maîtrise d'ouvrage : animation territoriale, financement d'études, évaluation, animation des conseils de développement, formation continue.

Cette convention d'application définit également le dispositif de concertation, de pilotage et de programmation entre les signataires :

- comité territorial de concertation et de pilotage sur chaque territoire passant contrat (Etat, région, département, structure porteuse du territoire, conseil de développement) : validation du contenu de la convention territoriale, suivi, sélection des projets, évaluation ;
- comité des financeurs à l'échelle de chaque département (Etat, région, département) : instance dont le secrétariat est assuré par le conseil général qui vise à coordonner et stabiliser les propositions de plans de financement des différents contrats passés avec les territoires sur le département. Elle peut aussi examiner des « projets d'envergure exceptionnelle » n'émanant pas de territoires éligibles aux conventions territoriales.

Intérêt : Dispositif de coordination entre les financeurs et les territoires destiné à mieux organiser le financement des opérations proposées par les acteurs territoriaux. L'échelle de concertation privilégiée est celle du département, ce qui correspondait à la nécessité pour la région d'élaborer un accord durable avec les conseils généraux.

A noter que la convention d'application encourage les stratégies d'alliance entre les agglomérations et les pays et entre les pays eux-mêmes pour atteindre une masse critique (bassin d'emploi par exemple) permettant d'accueillir des équipements et des fonctions mutualisés et efficaces en termes de compétitivité et d'attractivité.

Limites :

- la convention d'application ne prévoit pas explicitement le « qui finance quoi » par nature de projet : la discussion se fait dans le comité territorial projet par projet,
- chaque niveau de collectivité reste libre dans sa décision et ses modalités d'attribution de financement à tel ou tel projet (pas d'harmonisation des critères, taux plafonds...),
- la difficulté à déboucher sur un accord politique avec les 8 conseils généraux a retardé la mise en place du dispositif qui reste très lourd.

Impacts : Sur la durée, un tel dispositif de coordination a permis de créer des habitudes de travail en commun et une analyse convergente des dynamiques territoriales, qui a pu avoir des retombées favorables dans d'autres domaines.

Midi-Pyrénées - Politique d'aides aux hébergements touristiques

Objet : Politique touristique

Portée par la Région Midi-Pyrénées, la politique d'aides aux hébergements touristiques vise à accompagner les porteurs de projets touristiques en amont afin de les aider à intégrer les principes du développement durable.

Elle réunit la région, les 8 départements, la CRCI et les CCI, le CRDT et les CDT, l'URCAUE et les CAUE, l'Ademe, l'Unat.

Le pilotage de la démarche tourisme durable repose sur plusieurs instances articulées:

- le comité stratégique régional regroupe la région, les départements et la CRCI,
- le comité technique régional réunit la direction aménagement et la direction développement durable de la région, l'union régionale des CAUE, l'Ademe, la CRCI, l'union nationale des associations de tourisme. Il a notamment élaboré les outils nécessaires à la démarche (grille d'analyse des projets, plaquettes d'information, carnets de bords, etc.). Au préalable six mois ont été dédiés à l'acquisition d'une culture et d'un vocabulaire communs,
- le comité départemental de pilotage valide les principales étapes des projets et formule un avis pour le compte des financeurs,
- le comité technique départemental accompagne le porteur de projet. Il réunit au maximum trois partenaires. Dans la plupart des cas, il s'agit des représentants de la CCI, du CAUE et du CDT.

Des conventions entre la région et chaque conseil général précisent leurs rôles respectifs.

Une procédure d'instruction adaptée et des outils (carnets de bord pour les porteurs de projet, grille d'analyse pour les financeurs, etc.) ont été élaborés par les partenaires.

Intérêt :

- accompagnement du porteur en amont et démarche pédagogique
- instruction et accompagnement au niveau départemental par les acteurs locaux et démultiplication des moyens d'ingénierie au profit d'une politique d'envergure régionale.

Impacts : Par sa pédagogie et la mobilisation des divers acteurs concernés (publics et privés), le dispositif engage une refonte globale des modes de faire et des relations entre financeur et porteur de projet. Portant les valeurs du développement durable, il vise une réorientation des dynamiques économiques locales.

Nord-Pas-de-Calais - Directives régionales d'aménagement

Objet : Planification territoriale régionale

Description : La Directive Régionale d'Aménagement (DRA) s'inscrit dans le contexte du Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADDT), adopté en novembre 2006 et qui a permis d'expérimenter un nouvel outil – la DRA – sans portée juridique contraignante.

Pour pallier cette absence de pouvoir réglementaire, la Région, en sa qualité de chef de file de l'aménagement du territoire, a mis en œuvre le « pouvoir de la mobilisation ». Ainsi, à l'instar de la méthode d'élaboration du SRADDT, le Conseil régional a choisi de mobiliser tous les acteurs concernés pour assurer la réussite des projets de DRA.

Ainsi, la DRA :

- comprend un cadre de référence commun réunissant des valeurs, des objectifs et des principes d'action, défini par tous les acteurs publics,
- propose des démarches de progrès qui définissent les bonnes pratiques à instaurer ou conforter localement, en tenant compte des spécificités de chaque territoire (principalement communes et EPCI),
- identifie des leviers d'action publique pour les institutions de niveau régional et départemental ;
- définit un référentiel territorial de l'aménagement régional, support du dialogue entre région et territoires.

La démarche d'élaboration des deux DRA actuelles (maîtrise de la périurbanisation et trame verte et bleue) est partenariale, associant les services déconcentrés de l'État, les conseils généraux du Nord et du Pas-de-Calais, les opérateurs fonciers (établissement public foncier, société d'aménagement foncier et d'établissement rural, l'INSEE, les organismes consulaires ainsi que les acteurs de l'animation territoriale : conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement du Nord et du Pas-de-Calais, espaces naturels régionaux.

Intérêt Dispositif exemplaire de déclinaison stratégique et, jusqu'à un certain point, opérationnelle du SRADDT, élaboré et piloté de manière partenariale, au-delà là même de la région et des départements.

Picardie - Mutualisation des services entre Amiens métropole et les communes membres de l'agglomération

Objet : Mutualisation de services

Description : L'agglomération d'Amiens métropole illustre ce que peut être une mutualisation totale des services avec la ville centre. L'agglomération comporte 27 communes pour 173.000habitants dont 135.000 pour la ville centre.

La démarche de mutualisation a été progressive entre les deux structures. Elle s'est développée à partir de 1994 par strates successives.

Au 1er septembre 2004, les services d'Amiens Métropole, plus ceux de la ville, comptaient 3.300 agents. "En 1998, les 150 fonctionnaires du service eau / assainissement ont été les premiers transférés. La collecte des déchets a suivi. Les agents ont conservé avantages et ancienneté.

L'organigramme a été dessiné en 2000. Depuis, les élus ont choisi d'élargir les compétences jusqu'à la culture et aux sports. Les postes d'adjoints en charge de ces secteurs par délégation du maire ont disparu au profit de vice-présidences pour l'agglomération."

La loi de 2002 a permis l'existence de services communs à condition que le personnel soit sous statut métropolitain. Trois types de services existent aujourd'hui : 1.500 personnes sont affectées aux compétences exclusivement municipales, 1.100 aux compétences exclusivement communautaires, 700 aux services communs. Le 18 décembre 2003, le conseil de la communauté d'agglomération a voté la convention réglant les relations financières entre Amiens Métropole, la ville d'Amiens, son centre communal d'action sociale et "éventuellement toute commune souhaitant s'associer au système". Le texte détermine les contributions financières des bénéficiaires de services mutualisés.

Intérêt : Les avantages de cette mutualisation très poussée des services sont multiples :

- Répondre à la croissance des moyens des services intercommunaux,
- Réaliser des économies d'échelles en supprimant les structures doublons.
- Donner plus de cohérence aux politiques de la métropole. Les projets de l'agglomération et des communes sont préparés en amont par une équipe unique (DGS unique pour la CA et la Ville d'Amiens, Cf. CU Strasbourg).
- Apporter une plus grande qualité de services aux usagers (plus grande lisibilité des interventions car opérateur unique)

Limites : Les lois de 2007 et 2010 sur les collectivités locales ont renforcé les outils de mutualisation à disposition des intercommunalités mais l'appropriation par les acteurs locaux n'est pas encore réalisée. Des questions sur le statut du personnel peuvent poser des difficultés.

Rhône-Alpes - Grand Projet Rhône Alpes Bio vallée

Objet : Politique territoriale régionale

Territoire : Vallée de la Drôme

La région, en partenariat avec le territoire d'accueil (département, structures intercommunales, communes, chambres de commerce,...) contractualise les moyens d'investissement, de prospection et d'ingénierie, dans le cadre d'un protocole pour une durée de 5 ans. (Grand Projet Bio vallée : protocole signé entre la région, le département de la Drôme et 4 communautés de communes)

Le protocole du Grand projet finance études, coordination, animation, réalisation de projets, pilotes démonstratifs de la dynamique engagée et de l'exemplarité ambitionnée.

Il s'accompagne d'une charte Bio Vallée qui décline les principes du développement durable, signée entre tous les partenaires et le conseil de développement

2 niveaux de pilotage sont prévus :

- un comité stratégique, mis en place dans la phase de préparation du protocole d'accord avec la région, il est composé de 4 représentants de la communauté de communes du Val de Drôme, 3 du conseil général de la Drôme, 3 de la région Rhône-Alpes, 3 de la communauté des communes du Diois, 2 représentants de l'Etat, 1 de la communauté de communes du pays de Saillans et 1 de la communauté de communes du Crestois,
- un comité élargi se réunit au moins une fois par an pour faire le bilan des partenariats en lien avec l'avancement du Grand projet,
- un comité scientifique composé de chercheurs, d'universitaires et scientifiques issus du privé et du public, est mis en place pour faire le lien entre recherche, formation, entreprises et les expérimentations et réalisations locales.

- un comité technique qui organise le «redéploiement» des moyens humains des partenaires impliqués dans le projet, est composé des directeurs des collectivités porteuses, du directeur des politiques territoriales de la Région, du responsable du projet Biovallée® au conseil général, du sous-préfet, du directeur et chef de projet Biovallée® représentant les 4 structures porteuses et selon les sujets traités, des techniciens des structures représentées ainsi que les animateurs de CDRA, du CTEF et du Syndicat Mixte de la Rivière Drôme.

Afin de ne pas alourdir les modalités de gestion, le portage juridique et administratif du Grand projet est assuré par l'une des communautés de communes.

Intérêt Accompagnement de projets ambitieux, durée 5 ans, Soutien à l'expérimentation, à l'ingénierie et à l'animation

Conseil en Energie Partagé

Objet : Mutualisation de moyens

Description : Le Conseil en Energie Partagé est un service proposé aux communes n'ayant pas la taille ou les moyens suffisants pour se doter d'une compétence énergie en interne.

Il consiste à mutualiser les compétences d'un technicien spécialisé dont le rôle est de :

- gérer l'énergie du patrimoine des communes adhérentes par un suivi des factures,
- réduire la consommation de ce même patrimoine et ce à confort identique,
- accompagner chaque commune adhérente dans ses projets sur son patrimoine,
- animer des actions de sensibilisation et d'informations opérationnelles.

Ce service a été créé dans les années 90, par l'Ademe, dans des régions pionnières sur cette thématique, comme la Bretagne ou le Poitou-Charentes, et est appelé à se développer partout en France. On compte aujourd'hui plus de 100 conseils en énergie partagé sur le territoire national.

Le service est principalement dédié aux communes de moins de 10 000 habitants. Le conseiller travaille en général sur un ensemble de communes rassemblant au maximum 50 000 habitants.

Se doter d'un service de Conseil en Energie Partagé nécessite la création d'un poste au sein d'une structure intercommunale ou associative, à laquelle l'ensemble des communes bénéficiaires adhèrent, en partenariat avec l'Ademe et la Région. Le montage du service bénéficie d'une aide financière publique au recrutement du conseiller.

Le montant d'adhésion restant à la charge de chaque commune représente en moyenne 1€/hab./an.

Aquitaine - SEM EnR Aquitaine

Objet : Politique énergétique

Afin d'éviter le développement anarchique des différentes filières EnR et de limiter les difficultés d'acceptabilité sociale (cas de l'éolien) ou les conflits d'usages significatifs (cas de la biomasse), le conseil régional Aquitaine a pris l'initiative de réfléchir à un outil de gouvernance et de développement à proposer à l'ensemble des acteurs et son choix s'est finalement arrêté sur la création d'une SEM. Ce qui permet de conjuguer la recherche de l'intérêt général et celle de la rentabilité nécessaire pour pouvoir associer des acteurs privés et industriels.

Cette SEM aura quatre fonctions :

- faciliter le dialogue public/privé : associer les acteurs industriels et les pouvoirs publics dans une même structure dont la mission sera de développer en Aquitaine les EnR et de définir ensemble les conditions d'un développement consensuel, à haute valeur ajoutée pour le territoire,
- développer une référence technique au service de l'intérêt général : apport d'une expertise professionnelle aux collectivités pour dialoguer avec les opérateurs internationaux et faciliter ainsi une indépendance décisionnelle face aux sollicitations diverses des opérateurs,
- offrir les moyens d'une logique économique vertueuse par sa capacité d'investissements, en créant les conditions de l'équilibre économique nécessaire au développement de compétences régionales notamment dans certaines filières émergentes,
- assurer la promotion d'un territoire tout entier mobilisé pour le développement de compétences en matière d'EnR.

Aquitaine - GIP Littoral Aquitain

Objet : Outil de coordination des politiques d'aménagement du territoire

Territoire : partie littorale de la région Aquitaine

Le GIP Aquitaine, mis en place en 2006 suite au CIACT du 6 mars, est composé de l'Etat, de la région, des 3 départements (Gironde, Landes et Pyrénées Atlantiques) et 10 intercommunalités littorales.

Le GIP constitue un outil de réflexion, de coordination et d'appui pour l'aménagement et la gestion des espaces littoraux. Il permet de renforcer la cohérence des programmes d'actions locales et les partenariats ainsi que l'expertise sur les démarches à engager.

Le GIP Littoral a mis en place un « plan de développement durable du littoral aquitain » validé en octobre 2009 afin de faciliter la gestion intégrée du littoral dans tous ses aspects et assister les maîtres d'ouvrage dans la réalisation de leurs projets d'aménagement.

Le développement du GIP Littoral Aquitain a été inscrit dans le Grand Projet n°9 du CPER 2007/2013 où il bénéficie d'un soutien financier de l'Etat et du Conseil régional d'Aquitaine.

Gouvernance : Le GIP est présidé par le président du conseil régional. Son directeur est un représentant de l'Etat. Ses organes de gouvernance sont :

- une assemblée générale et un conseil d'administration, composés de représentants des collectivités locales
- un conseil d'orientation regroupant l'ensemble des acteurs professionnels et associatifs du monde littoral et marin.

Un observatoire de la côte aquitaine collecte et met à disposition des données sur le trait de côte et sur l'écologie littorale en s'appuyant sur un réseau d'organismes publics et associatifs.

L'Etat en région s'est également organisé en soutenant la mise en place d'un observatoire et en créant une mission interservices littoral qui regroupe tous les services régionaux impliqués ainsi que les sous-préfets des arrondissements littoraux.

La participation des acteurs s'est traduite par l'organisation de conférences, de forums grand public, d'ateliers transversaux sur les enjeux, de groupes de travail thématiques et d'enquêtes auprès des acteurs :

Des instances de concertation sont mises en place avec

- un comité de pilotage à vocation stratégique composé des membres du GIP,
- un comité technique à vocation opérationnelle associant le conservatoire, des experts et chercheurs ainsi que les professionnels du tourisme).

Intérêt : Le GIP constitue un outil de réflexion, de coordination et d'appui pour l'aménagement et la gestion des espaces littoraux. Il permet de renforcer la cohérence des programmes d'actions locales et les partenariats ainsi que l'expertise sur les démarches à engager.

Aquitaine - Movable - Association support de la conférence des autorités organisatrices des transports de l'agglomération bordelaise

Objet : Politique de mobilité Territoire : agglomération bordelaise

Description : L'association Movable, créée le 30 avril 2009, assure l'organisation et le fonctionnement de la Conférence Permanente des Autorités Organisatrices des Transports (AOT) de l'agglomération bordelaise qui concerne le conseil régional, le conseil général et la communauté urbaine de Bordeaux (CUB).

Elle assure des missions de :

- coordination des politiques de 3 collectivités et des réflexions prospectives relatives à la mobilité
- centre de ressources et de débats
- diffusion d'une culture de la mobilité
- veille sur les évolutions des pratiques
- analyse, d'expertise et de proposition en matière d'intermodalité.

Une convention définit les objectifs et les engagements réciproques des parties et les conditions dans lesquelles la CUB entend apporter un concours en moyens humains et matériels aux activités menées par l'Association au profit de ses membres.

Nord-Pas-de-Calais - Syndicat mixte de la côte d'opale (SMCO)

Objet : Développement territorial Territoire : littoral

Description : Dès 1973, un syndicat d'études réunit Calais et Dunkerque. En 1994 il s'élargit à Boulogne sur- Mer et devient le syndicat mixte du littoral puis syndicat mixte de la cote d'opale (SMCO). De nouveaux statuts sont votés en 2005.

Le SMCO est une structure de concertation, d'études et de projet pour l'aménagement du littoral. Ses domaines d'actions sont l'économie, l'environnement, la culture, le sport, l'enseignement supérieur et la recherche.

Aujourd'hui le SMCO compte :

- 22 membres adhérents : CA St Omer, CA Boulonnais, CA Calaisis, 9 CC, CU Dunkerque, 1 SIVOM, 4 CCI, 2 chambres d'agriculture, les 2 conseils généraux
- 12 membres associés : université, agence de développement du pays des 7 vallées, 4 conseils de développement (Calais, Boulogne, Dunkerque, St Omer), le port autonome, le PNR Cap et marais d'opale, le GIE des 4 agences de développement économique, la fédération régionale pour la culture et le patrimoine maritimes, la province de Flandres occidentale belge, l'intercommunale de Flandre occidentale, le syndicat mixte d'aménagement de la cote picarde et la région Nord - Pas-de-Calais.

Son organisation repose sur :

- un comité syndical composé à parts égales de 122 élus des 4 territoires (Dunkerquois, Calaisis, Audomarois, Boulonnais-Montreuillois) et des départements et la région,
- un comité restreint de 23 élus,
- 8 groupes de travail thématiques ouverts,
- un secrétariat général composé de 3 agents chargé d'animer et coordonner un réseau de techniciens appartenant aux adhérents (collectivités, CCI, université) et à différents outils techniques présents sur le littoral (4 agences d'urbanisme, 4 agences de développement économique, antennes de la région et des départements).

En 1986, dans le cadre des dispositions destinées à accompagner la réalisation du tunnel sous la Manche, la région a proposé la mise en place d'un plan global financé par un fonds dédié. Le conseil des ministres a repris cette proposition qui a été contractualisée dans le Plan Transmanche de mars 1986. Bien que ce fond ait été successivement acté dans les contrats de plan 1989-1993 et 1994-1998, c'est en décembre 1997 que le CIADT a affecté une première dotation de 10 millions de francs pour l'année 1998. Il prenait ainsi acte du travail réalisé par le SMCO pour élaborer une charte de développement du littoral côte d'opale. La région et les départements s'y sont associés financièrement en dotant le FODEL (fonds de développement du littoral) respectivement de 10 millions et de 5 millions de F pour la même période. Ces mesures ont été reconduites en 1999, puis pour la période 2000/2006.

Désormais la coordination dépasse l'échelle française. Depuis le 3 avril 2009 existe le groupement européen de coordination territoriale Flandre-Dunkerque-Cote d'Opale. Il comprend 13 membres :

- en France : Etat, région, départements, CU Dunkerque, pays moulins de Flandre, pays cœur de Flandre, AGUR)
- en Belgique (état fédéral, autorité flamande, province Flandre occidentale, 1 intercommunalité, 1 région).

En France le territoire correspond à celui du SMCO élargi à la Flandre intérieure. En Belgique, il s'agit de l'ensemble de la province de Flandre-Occidentale.

Intérêt : Coordination stratégique et opérationnelle associant une diversité d'acteurs sur un territoire bi-national à enjeux

Pays de la Loire - Société publique locale de transport de Saumur

Objet : Transport Territoire : Agglomération de Saumur

Description : A partir du 1er juillet 2011, une société publique locale remplacera une société d'économie mixte pour gérer les transports urbains et périurbains de Saumur.

Le capital de cette société est composé à 90 % de la communauté d'agglomération et de la ville de Saumur ainsi que du département du Maine-et-Loire pour les 10% restants.

Les objectifs sont de :

- réaliser des économies sur marge du délégataire,
- bénéficier de la remise à plat de l'offre de transport du réseau « Agglobus » en 2012.

Intérêt : Le fonctionnement de la SPL se rapproche de celui d'une société anonyme mais à capitaux 100% publics ; elle n'est dès lors pas soumise au code des marchés publics. Son intervention est néanmoins limitée aux territoires des personnes publiques qui en sont membres.

La SPL a un champ d'application plus large que les sociétés publiques locales d'aménagement (alors limitées à l'aménagement) puisqu'elle est compétente « pour réaliser des opérations d'aménagement, des opérations de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel et commercial ou toutes autres activités d'intérêt général ».

Picardie - Cap'Oise, centrale d'achat public

Objet : Outil de mutualisation Territoire : Département de l'Oise

Description : Le 9 avril 2009, le Département de l'Oise a constitué la centrale d'achat public de l'Oise à statut associatif, qui est la première centrale d'achat public de France, au niveau local. Elle a pour missions la passation de marchés publics pour tout organisme public et privé en charge d'une mission d'intérêt général et présent dans l'Oise. Elle peut par ailleurs acquérir des fournitures ou des services (même fonctionnement que l'UGAP sans être en concurrence).

L'association est composée de 15 membres dont le département de l'Oise, des communes, des EPCI et des organismes divers (SDIS, Syndicat mixte de transports collectifs...).

Intérêt : Ce dispositif permet de sécuriser juridiquement les procédures de marchés et de garantir l'efficacité de l'achat public en mutualisant les moyens pour réaliser des économies (baisse des prix, gain de temps).

Provence-Alpes-Côte-D'azur - Agence Technique Départementale – ADT 13

Objet : Ingénierie territoriale

Territoire : Département des Bouches-du-Rhône

Description : L'Agence technique départementale est un établissement public administratif créé en 2003 en application de l'article L.5511-1 du CGCT. Elle a pour adhérents 101 communes et 17 EPCI.

Elle assure deux missions essentielles : l'assistance technique, juridique, et financière aux collectivités et la formation des élus.

Poitou-Charentes - Syndicat mixte SRU entre AOT en Charente-Maritime

Objet : politique de mobilité Territoire: département

En 1999, le conseil général de Charente-Maritime s'est engagé en faveur de la création d'une « carte orange départementale ». Afin de mettre en place ce titre de transport unique, il fonde, avec la communauté d'agglomération de la Rochelle, le syndicat mixte de la communauté tarifaire en Charente-Maritime (SMTCM).

En 2000, le syndicat intercommunal des transports urbains de Saintes ainsi que les CA du pays rochefortais et Royan rejoignent le SMTCM. L'année suivante, les membres trouvent dans la loi SRU le cadre de leurs statuts et de leurs missions ; le SMTCM devient un syndicat de transport de type SRU. Il prend le nom de Symod (syndicat mixte de la mobilité durable en Charente-Maritime) en 2009.

Au-delà des trois compétences obligatoires d'un syndicat mixte SRU, le Symod assure des compétences annexes : centrale d'achats pour les équipements et les prestations liées à sa mission tarifaire intermodale, caisse de compensation et de répartition des recettes encaissées.

Au sein du comité syndical, les cinq AOT sont représentées par des délégués élus dont le nombre est fonction du poids de population (trois membres pour le conseil général et la CA de la Rochelle, deux pour les CA du pays rochefortais et de Royan, un pour le syndicat intercommunal des transports urbains de Saintes).

Un comité technique réunit les agents des AOT membres ainsi que des représentants des opérateurs des différents réseaux couverts par le syndicat.

Le Symod dispose de locaux et de moyens logistiques propres. Il compte cinq agents à temps plein (direction, communication, administration, veille des systèmes de billettique et d'information voyageurs, centrale de mobilité). Ce sont les projets qui ont justifié, au fur et à mesure, la création de postes. La montée en puissance du Symod a été progressive. Des conventions lient les acteurs concernés pour la réalisation de chaque projet et précisent leurs engagements. Le Symod ne lève pas de versement transport additionnel (VTA) mais uniquement les contributions des membres.

Limites : Le Symod a travaillé jusqu'à maintenant sur l'existant d'où souhait d'une association plus en amont des projets

Rhône-Alpes - Association RUL

Objet : Outil de concertation sur l'aménagement et développement de l'espace métropolitain

Territoire : Métropole lyonnaise

Description : La Région urbaine de Lyon est une association de loi 1901 ayant pour membres : la communauté urbaine du Grand Lyon, la région Rhône-Alpes, les départements de l'Ain, de l'Isère, de la Loire et du Rhône, les communautés d'agglomération Saint Etienne Métropole, de la porte de l'Isère, du pays viennois, de Villefranche-sur-Saône, du Grand Roanne et de Bourg-en-Bresse.

La RUL constitue un lieu permettant une coproduction d'idées et une mise en convergence des politiques dans le respect des compétences de chacun de ses membres.

L'objectif de ses membres a été de se doter d'un outil commun ayant pour vocation de :

- réunir les acteurs intervenant sur des sujets porteurs d'enjeux au niveau de la métropole lyonnaise (organisation de séminaires ou forums sur des thèmes tels que les déplacements, le tourisme, la logistique, l'attractivité économique, le développement durable,)
- définir de manière concertée des stratégies communes,
- initier des projets partenariaux concrétisant ces stratégies (en portant et finançant des actions spécifiques)

Intérêt : Face à la complexité du territoire métropolitain structuré autour des deux grandes agglomérations de Lyon et Saint-Etienne et situé au carrefour de 4 départements, l'intérêt de ce dispositif est de dépasser les périmètres administratifs pour proposer et construire une vision cohérente et partagée de l'aménagement et du développement de l'espace métropolitain.

Midi-Pyrénées - Conventions d'application de la convention cadre Région-Départements en matière de développement économique

Objet : Politique économique

Description : La région et les 8 conseils généraux ont signé en 2007 une convention cadre en matière de développement économique pour décliner le SRDE, approuvé en juin 2006, dont l'élaboration a donné lieu à une vaste concertation, en particulier, avec les départements dans le cadre d'ateliers départementaux. Cette convention cadre s'est traduite par la signature de conventions d'application entre la région et chacun des 8 départements.

Les conventions d'application :

- définissent les priorités stratégiques en matière de création-transmission-reprise d'entreprises, de soutien à la recherche-innovation, de soutien à l'implantation d'entreprises, d'aménagement de foncier et d'immobilier destiné aux entreprises,
- prévoient les modalités et règles d'information, de coordination, voire d'harmonisation, des dispositifs d'intervention de la région et du département en matière économique ; pour certains départements, la convention indique même que les dispositifs d'intervention du conseil général doivent être approuvés par la région ;
- précise la coopération entre région et département sur l'accompagnement des acteurs du développement économique.

Au titre de la coordination, des instances de pilotage et d'animation sont prévues, avec généralement :

- un comité de pilotage, co-animé par la région et le département, chargé de veiller à la coordination de la politique économique commune : il est composé d'élus, associe les consulaires et se réunit une fois par an ;
- un comité technique composé des services concernés de la région, du département, des chambres consulaires et des agences régionales et départementales compétentes ; réuni tous les deux mois, il est chargé d'examiner les dossiers de demande de subvention et de traiter tout sujet intéressant le développement économique.

Intérêt : Dispositif qui va au-delà de poser des principes de coopération et d'instruction coordonnée des demandes de financement, il permet :

- d'harmoniser les outils d'intervention selon la nature des projets ;
- d'entreprendre un vrai travail sur la complémentarité des interventions régionales et départementales ;
- d'instituer progressivement l'idée d'un guichet unique et de dossiers de demande d'aide uniques ;

Le contenu des conventions d'application est différent pour chaque département, quant à l'ambition de l'exercice d'harmonisation, même si les champs et principes restent identiques.

Limites :

- une géométrie variable selon les départements ;
- les acteurs territoriaux ne sont pas associés aux instances de coordination, même s'il est fait référence aux conventions territoriales (par exemple les zones d'activité ne peuvent être soutenues que si elles sont prévues dans les schémas territoriaux des infrastructures économiques élaborés par les pays ou les PNR).

Impacts : Dispositif participant de la volonté exprimée de longue date par la région de coordonner son action avec celle des huit départements : il bénéficie de cet environnement institutionnel et de cette pratique ancienne de la coopération entre niveaux de collectivités.

Annexe 4 : Personnes auditionnées.

ANCIENS PREMIER MINISTRES

Edouard BALLADUR
Alain JUPPÉ
Michel ROCARD

SENAT

Gérard LARCHER

MEMBRES DU GOUVERNEMENT

François BAROIN
Claude GUÉANT
Frédéric MITTERRAND
Chantal JOUANNO
Philippe RICHERT

SENATEURS

Claude BELOT
Jean-Patrick COURTOIS
Eric DOLIGÉ
Jean-Jacques HYEST
Délégation aux collectivités territoriales

DEPUTES

Paul GIACOBBI
Dominique PERBEN
Jean-Luc WARSMANN

PERSONNALITES

Jacques ATTALI

CABINET DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

Christian FRÉMONT
Olivier BIANCARELLI
Guillaume LARRIVÉ
Sarah GAUBERT

PREMIER MINISTRE

Cabinet

Denis ROBIN
Frédéric VEAUX
Hervé FABRE-AUBRESPY

Datar

Emmanuel BERTHIER
Caroline LARMAGNAC

Etalab

Séverin NAUDET
Alexandre QUINTARD KAIGRE

ARCEP

Jean-Ludovic SILICANI

COMMISSION NATIONALE DU DEBAT PUBLIC

Philippe DESLANDES
Jean-François BERAUD

COUR DES COMPTES

Alain LAMBERT

CONSEIL NATIONAL DU NUMERIQUE

Gilles BABINET

MINISTERE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION

Cabinets

Stéphane BOUILLON

Etienne GUYOT

Xavier BARROIS

Direction générale des collectivités locales

Eric JALON □

Bruno DELSOL

Inspection générale de l'administration

Alain LARANGÉ

MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION, DE LA PÊCHE, DE LA RURALITE ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Cabinet

Jean-Marc BOURNIGAL

Philippe RAMON

MINISTERE DES SPORTS

Cabinet

Richard MONNEREAU

MINISTERE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SANTE

Cabinet

Sophie GAUGAIN

MINISTERE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

Cabinet

Elodie PERTHUISOT

Pierre LUNGHERETTI

ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE (AMF)

Jacques PÉLISSARD

Rollon MOUCHEL-BLAISOT

ASSOCIATION DES DEPARTEMENTS DE FRANCE (ADF)

Claudy LEBRETON

Jean-Christophe MORAUD

ASSOCIATION DES REGIONS DE FRANCE (ARF)

Alain ROUSSET

Laurent BEAUVAIS

Michel YAHIEL

ASSOCIATION DES COMMUNATES URBAINES DE FRANCE (ACUF)

Gérard COLLOMB

Michel DELLEBARRE

Alain CACHEUX

Louis NEGRE

Olivier LANDEL

ASSOCIATION DES MAIRES RURAUX DE FRANCE

Vanik BERBERIAN

ASSOCIATION DES PETITES VILLES DE FRANCE

Martin MALVY
André ROBERT

FEDERATION DES MAIRES DES VILLES MOYENNES

Bruno BOURG-BROC
Raymond COUDERC
Nicole GIBOURDEL

ASSOCIATION DES MAIRES DES GRANDES VILLES DE FRANCE

Michel DESTOT
Caroline POROT
Franck CLAEYS

ASSOCIATION DES COMMUNAUTES DE FRANCE (ADCF)

Daniel DELAVEAU
Nicolas PORTIER

ASSOCIATION NATIONALE DES ELUS DE MONTAGNE

Vincent DESCOEUR
Chantal ROBIN-RODRIGO
Pierre BRETTEL

ASSOCIATION NATIONALE DES ELUS EN CHARGE DU SPORT

Jacques THOUROUDE
Bernard de CARRERE

ASSOCIATION DE PROMOTION ET DE FEDERATION DES PAYS (APFP)

Emile BLESSIG
Catherine SADON

SYNDICAT NATIONAL DES DIRECTEURS GENERAUX DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Stéphane PINTRE
Laurence CHENKIER
Stéphane BUSSONE

FEDERATION DES ENTREPRISES PUBLIQUES LOCALES

Martial PASSI
Alexandre VIGOUREUX

RESEAU NATIONAL DES DESTINATIONS DEPARTEMENTALES (Rn2D)

Jean-Pierre SERRA
Véronique BRIZON

ENTREPRISES, TERRITOIRES ET DEVELOPPEMENT

Marc CENSI
Delphine VINCENT

DEPLACEMENT A LYON

Jean-François CARENCO
Jean-Yves SÉCHERESSE
Jean FRÉBAULT
Jean Pierre PICOLET
Olivier BRACHET
Nicolas SIELANCZYK
Nadine GELAS
Josiane CHEVALIER
Marc CHALLÉAT
Arabelle CHAMBRE-FOA

DEPLACEMENT A BORDEAUX

Patrick STÉFANINI
Anne-Gaëlle BAUDOUIN-CLERC

DEPLACEMENT EN SAVOIE

Hervé GAYMARD
Christian MONTEIL
Jean-Pierre VIAL
Vincent ROLLAND
Yves SARRAND
Vincent-Jacques LESEIGNEUR
André MONTAUD
Georges FOURNIER
Thierry ROLANDO
Denis FLOUTIER

DEPLACEMENT EN MIDI-PYRENEES

Henri-Michel COMET
Martin MALVY
Eric SPITZ
Nicole BELLOUBET
Bernard RAYNAUD
Joël NEYEN
Marie-Christine de ZEEUW

DEPLACEMENT EN ILE DE FRANCE

Jean-Paul HUCHON
Yannick BLANC

SYNDICATS

François Le PILLOUERS, Irène BASILIS (SYNDEAC)
Jean-François PUJOL (CGT Spectacle)

UNIVERSITAIRES

Bernard DREYFUS
Philippe ESTEBE

Remerciements particuliers à :

Arabelle CHAMBRE-FOA, Stéphane BUSSONE, Franck DUVAL, François LANGLOIS, Delphine VINCENT.