

44 Du projet partagé au contrat qui engage : quelle nouvelle forme de gouvernance *post* réforme territoriale ?



Prospective rédigée par :

OLIVIER LANDEL
délégué général,
France urbaine

JEAN DEYSSON,
chargé de missions, France urbaine

THOMAS JACOUTOT,
chargé de missions, France urbaine

La réduction du mille-feuille territorial, marronnier parlementaire comme journalistique est une impasse... et c'est heureux ! En effet il est absurde à l'ère de la complexité des relations en réseaux et de l'interaction rapide et mondialisée de penser que l'organisation territoriale puisse se penser comme un jardin à la française ou chaque niveau de puissance publique pourrait être défini indépendamment de son contexte géographique, historique, économique, sociétal ou environnemental. Au contraire, il faut adapter le local au local et donc permettre innovation et organisation différenciée. Les lois qui viennent d'être votées offrent sans doute les outils qui permettent ce changement de paradigme. Nous l'avions résumé dès 2004 en une phrase : « du projet partagé au contrat qui engage ». Le contexte des réductions budgétaires lui donne une nouvelle actualité. Cette nouvelle façon d'agir vers une administration sans couture est devenue une nécessité.

Dernier volet d'une réforme territoriale en trois actes, la loi portant *Nouvelle organisation territoriale de la République* (NOTRe) a été promulguée le 7 août 2015 (L. n° 2015-991, 7 août 2015 : JO 8 août 2015, p. 13705; JCPA 2015, 2264 à 2280). Elle doit donc être analysée dans son articulation avec la loi de *Modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles* (MAPTAM), promulguée le 27 janvier 2014 (L. n° 2014-58, 27 janv. 2014 : JO 28 janv. 2014, p. 1562; JCPA 2014, 2044 à 2057) et la loi du 16 janvier 2015 (L. n° 2015-29, 16 janv. 2015 : JO 17 janv. 2015, p. 777) relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

Ce triptyque législatif a en effet profondément modifié l'organisation territoriale de notre pays. L'affirmation du statut métropolitain, le renforcement de l'intégration communautaire et la création de régions métropolitaines aux périmètres élargis et aux prérogatives renforcées, imposent de repenser les coopérations publiques, que ce soit entre

collectivités mais également avec l'État. De nouveaux outils, comme la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP), réinterrogent par ailleurs la capacité des territoires à élaborer une stratégie commune et à la mettre collectivement en œuvre.

Au début des années 2000, les communautés urbaines s'étaient déjà interrogées sur les modalités et finalités de leurs relations avec les autres acteurs institutionnels (État, Région, Département) et la société civile. Elles avaient ainsi formulé le besoin de passer « du projet partagé au contrat qui engage », autour des quatre notions-clés suivantes :

- **Quel projet ?** Plusieurs acteurs sont démocratiquement légitimes à porter un projet de territoire sur un même périmètre.
- **Partagé ?** Il importe que ces projets puissent être confrontés et mis au débat.

- **Contrat ?** Cette mise au débat et cette co-production doivent permettre d'arrêter une stratégie commune, et de s'engager collectivement sur sa mise en œuvre.

- **Engagé ?** L'objectif final étant le service rendu au citoyen, il importe de pouvoir rendre compte des résultats concrets du projet partagé et de sa mise en œuvre et chacun doit donc respecter ses engagements.

Parce qu'elle ouvre des lieux de coproduction et de mise en cohérence stratégiques, et en ce qu'elle ménage des espaces de modulation collective de l'intervention publique selon les contextes territoriaux, la réforme territoriale pourrait constituer une opportunité renouvelée de rendre effectif ce principe d'un partage de projet traduit par des contractualisations.

Trois conditions préalables sont donc nécessaires : réunir les porteurs légitimes de projets stratégiques, élaborer des documents co-construits et faire vivre les lieux permettant cette co-production.

1. Des coopérations renouvelées entre les différents niveaux de collectivités locales

La loi NOTRe réinterroge les modalités de coopération entre niveaux de collectivités, suivant des architectures variables. Rapide tour d'horizon à partir d'exemples de coopérations nouvelles.

A. - Régions et intercommunalités : une coopération renforcée en matière économique

La loi NOTRe reconnaît la région comme « responsable, sur son territoire, de la définition des orientations en matière de développement économique » (N. à ce propos P. Villeneuve, *Les nouveaux enjeux du développement économique régional*. – À propos du schéma régional de développement économique : JCPA 2015, 2266). Elle élabore et adopte un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation des entreprises (SRDEII) ayant pour ambition d'organiser la « complémentarité des actions menées par la région, en matière d'aide aux entreprises, avec les actions menées par les collectivités territoriales et leurs groupements ».

Ce schéma, qui définit notamment des orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises, est élaboré en concertation avec les métropoles et les Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Sur leur territoire, les métropoles co-élaborent et co-adoptent avec la région le SRDEII. À défaut d'accord avec la région, elles pourront produire leur propre « document d'orientations stratégiques », à la condition de prendre en compte le schéma régional. C'est ce document qui constituera alors le volet métropolitain du SRDEII.

Au-delà du schéma, si la loi NOTRe reconnaît la région exclusivement compétente en matière d'aide aux entreprises, les communes et leurs groupements, exclusivement compétents en matière d'immobilier d'entreprise, pourront continuer à intervenir dans ces champs par convention.

B. - Régions, État et intercommunalités : une articulation au service de l'emploi

La loi NOTRe prévoit que la région « participe à la coordination des acteurs du service public de l'emploi sur son territoire » (art. 6). Aux côtés de l'État, le président du conseil régional signe avec les différents acteurs du service public de l'emploi (Pôle Emploi, représentants régionaux des missions locales, organismes spécialisés dans l'insertion professionnelle des personnes handicapées, président des maisons de l'emploi, structures gestionnaires de PLIE pluriannuels) une convention régionale pluriannuelle de coordination de l'emploi, de l'orientation et de la formation. Cette convention met en œuvre la stratégie État-région, élaborée en cohérence avec le SRDEII.

Par ailleurs, la loi NOTRe a ouvert aux régions qui le souhaitent la possibilité d'exercer, par délégation de l'État, la mission de « coordonner et veiller à la complémentarité des acteurs locaux de l'emploi et de la GPEC territoriale » : maisons de l'emploi, missions locales, Programmes locaux d'insertion pour l'emploi (PLIE). Ces délégations seront mises en place après débat en Conférence territoriale de l'action publique (CTAP) et en Comité régional de la formation et de l'orientation professionnelle (CREFOP), « afin d'associer l'ensemble des collectivités territoriales et les partenaires sociaux ».

REMARQUE

→ Dans la mesure où les outils locaux que constituent les missions locales, PLIE et maisons de l'emploi sont majoritairement de pilotage communal ou intercommunal, le dialogue avec le bloc communal – communes, intercommunalités et métropoles – sera essentiel et nécessaire.

C. - Régions et départements

Si la loi prévoit la suppression de la clause générale de compétences du département, recentrant son action sur l'action sociale et les solidarités, le département conserve un certain nombre de prérogatives, comme les collèges ou la voirie (en dehors des métropoles).

REMARQUE

→ Des relations nouvelles seront ainsi à inventer avec les régions : à titre d'exemple, la compétence de développement transport interurbain de voyageurs est transférée à la région, mais il reste possible pour cette dernière de la déléguer au département suivant les contextes locaux.

D. - Métropoles, intercommunalités et départements

La loi MAPTAM avait ouvert aux métropoles la possibilité d'exercer, par délégation de l'État, de la région ou du département, un certain nombre de compétences facultatives. La loi NOTRe a conforté ce dispositif en le rendant beaucoup plus incitatif. À défaut d'une convention, au 1er janvier 2017, sur tout ou partie d'au moins trois

groupes de compétences¹, l'intégralité sera transférée à la métropole (à l'exception des collèges).

REMARQUE

→ Les discussions étant en cours, il n'est pas possible de dresser un premier état des lieux des conventionnements. En revanche, cette discussion est guidée par un principe fort : le besoin de souplesse et la possibilité de contractualiser de la manière la plus fine possible au sein de chacun des groupes de compétences listés. On peut présager que les compétences transférées le seront en fonction de la valeur ajoutée que représente, pour le citoyen, leur exercice à l'échelle métropolitaine. L'articulation avec les compétences des métropoles sera donc déterminante : politique de la ville, logement, développement économique...

Le texte établit un principe général permettant au département de contribuer au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, à leur demande.

E. - Culture, tourisme, sport : des compétences partagées

La loi réaffirme les compétences partagées définies dans la loi RCT du 16 décembre 2010 (L. n° 2010-1563, 16 déc. 2010 : JO 17 déc. 2010, p. 22146), tout en élargissant leur périmètre. Aux termes du texte, la culture, le sport, le tourisme mais aussi la promotion des langues régionales (l'article 101 précise la procédure permettant de répartir les frais de scolarité d'un enfant scolarisé dans une autre commune que sa commune de résidence, en raison de l'absence d'enseignement d'une langue régionale dans celle-ci.) et de l'éducation populaire sont partagées entre l'ensemble des échelons de collectivités (L. NOTRe, art. 104).

Les différents niveaux de collectivités sont donc appelés à coopérer dans ces domaines, dans lesquels l'État, une collectivité territoriale ou un EPCI à fiscalité propre pourront à ce titre, par convention, déléguer l'instruction et l'octroi d'aides ou de subventions à l'une des personnes

- 1° Attribution des aides du FSL ;
- 2° Missions du service public d'action sociale départementale (C. action. soc. et fam., art. L.123-2) ;
- 3° Adoption, adaptation et mise en œuvre du programme départementale d'insertion (C. action. soc. et fam., art. L. 263-1) ;
- 4° Aide aux jeunes en difficulté (articles L. 263-3 et L. 263-4 du même code ;
- 5° Actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu (C. action. soc. et fam., art. L. 121-2 2°) ;
- 6° Personnes âgées et action sociale (C. action. soc. et fam., art. L. 113-2, L. 121-1 et L. 121-2) à l'exclusion de la prise en charge des prestations légales d'aide sociale ;
- 7° Tourisme en application du chapitre II du titre III du livre Ier du Code du tourisme, culture et construction, exploitation et entretien des équipements et infrastructures destinés à la pratique du sport, ou une partie de ces compétences ;
- 8° Construction, reconstruction, aménagement, entretien et fonctionnement des collèges. À ce titre, la métropole assure l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, dans les collèges dont elle a la charge ;
- 9° Gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental ainsi que de leurs dépendances et accessoires.

publiques précitées, dans le but de créer un « guichet unique » (L. NOTRe, art. 105).

2. La Conférence territoriale de l'action publique : un outil à inventer

Afin de mettre en œuvre l'ensemble de ces politiques publiques de manière partenariale, la loi MAPTAM a créé un nouvel outil qu'il reste à investir : la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP) (V. N. Ferreira, *Chef de filât et conférence territoriale et l'action publique* : JCP A 2014, 2048). Sous la présidence conjointe du préfet de région et du président du conseil régional, elles réuniront l'ensemble du partenariat infrarégional.

Si toutes les CTAP n'ont pas encore été mises en place sur les territoires, leur rôle demeure particulièrement important :

- L'élaboration des nouveaux schémas régionaux prescriptifs devra faire l'objet d'un débat préalable en CTAP, que ce soit pour l'élaboration du SRDEII ou du nouveau Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) (V. T. Gillicq et H. Coulombie, *Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires. – À propos des articles 10 et 11 de la loi NOTRe* : JCP A 2016, 2070) ;

- La loi MAPTAM a déterminé, pour certains champs de compétences, des collectivités « chefs de file ». Il leur revient dans ce cadre d'élaborer une « convention territoriale d'exercice concertée de la compétence », fixant les modalités d'interventions de chaque niveau d'action publique. Ces conventions territoriales auront une incidence forte : si les collectivités non chefs de file pourront refuser de les signer, des règles de cofinancements fortement contraintes s'imposeront alors à elle, dans une période de restriction budgétaire extrêmement forte.

Si les modalités concrètes de fonctionnement de ces nouvelles instances collégiales restent encore floues à ce jour, leurs incidences seront réelles, ce soulève plusieurs questions (V. P. Bonamy, *La CTAP : une conférence supra-locale des exécutifs* : JCP A 2016, act. 116) :

➤ Quelle représentation démographique au sein des CTAP ?

Les règles de représentation au sein des CTAP peuvent conduire à des assemblées nombreuses, qui posent la question de la juste représentation des différentes collectivités et groupements, notamment urbains.

➤ Quelles modalités de prise de décision ?

Le législateur a reconnu à la CTAP la possibilité de rendre un avis, mais ne l'a pas dotée d'un pouvoir de vote. Se pose donc la question de la formalisation des positions du partenariat régional, et de leur prise en compte dans la déclinaison des politiques publiques.

➤ Quelle territorialisation et quelle animation au service d'une véritable coproduction des stratégies et des politiques publiques ?

A fortiori dans de nouvelles régions aux périmètres élargis, la question se pose du nombre de membres siégeant au sein de la CTAP – potentiellement très important. D'où l'enjeu de territorialisation de la CTAP, et plus globalement de la capacité régionale à animer des dialogues plus resserrés, justifiés par des enjeux stratégiques spécifiques. Répondre à cette question permet d'envisager un dialogue entre échelons réellement opérationnel.

REMARQUE

→ On peut anticiper que l'essentiel de la co-production se fera en amont des instances officielles des CTAP. En effet selon les thématiques les acteurs à associer peuvent varier. La CTAP devrait être le lieu de compte-rendu et de coordination et de mise en cohérence des constructions thématiques d'un « projet partagé » à l'échelle régionale.

3. Du projet partagé au contrat qui engage : une application concrète à l'occasion de l'élaboration des SRADDET ?

Le SRADDET est un document d'aménagement stratégique dont le principal intérêt réside avant tout dans son caractère intégrateur et transversal. En réunissant divers schémas régionaux existants – infrastructure, intermodalité, biodiversité, climat-air-énergie - le SRADDET est censé permettre une action planificatrice cohérente. Au vu de ces champs d'intervention, qui renvoient notamment aux compétences structurantes des intercommunalités et des métropoles, son efficacité sera vraisemblablement fonction de la capacité collective à produire un projet partagé et à s'engager collectivement, selon des périmètres variables, sur sa déclinaison.

A. - Un nouveau schéma régional d'aménagement intégrateur et prescriptif

La loi NOTRe reconnaît à la région la responsabilité d'élaborer, d'ici l'été 2019, un SRADDET. Ce schéma doit fixer des objectifs de moyen et long terme dans un certain nombre de domaines, pour lesquels il se substituera aux documents de planification existants : Schéma régional climat-air-énergie (SRCAE), Schéma régional de cohérence écologique (SRCE), Schéma régional de l'intermodalité (SRI), plans régionaux et départementaux de gestion et prévention des déchets... Prescriptif, il s'imposera aux documents locaux de planification – plan local d'urbanisme, plan de déplacements urbains, plan climat air énergie territorial - suivant un double rapport de prise en compte des objectifs de moyen et long termes et de compatibilité avec les règles générales.

B. - Du projet partagé au contrat qui engage : garantir l'effectivité des SRADDET par la qualité de leur coproduction

La valeur ajoutée du SRADDET dépendra de la qualité de sa coproduction avec les territoires : seul un dialogue approfondi permettra d'éviter les écueils d'une planification descendante, et pourra garantir l'efficacité de ce nouvel outil. La loi NOTRe ouvre un certain nombre de pistes pour agir en ce sens, à travers notamment deux de ses dispositions .

CGCT, art. L. 4251-4 – « Les modalités d'élaboration du [SRADDET] sont prévues par délibération du conseil régional à l'issue d'un débat au sein de la conférence territoriale de l'action publique » (L. NOTRe, art. 10).

Cette disposition installe ainsi un débat préalable en CTAP afin de déterminer les « modalités d'élaboration du schéma ». La loi détaille plus spécifiquement les termes de ce débat, qui doit notamment permettre de discuter les « domaines contribuant à l'aménagement du territoire » (le périmètre thématique du SRADDET), le « calendrier prévisionnel d'élaboration » et les « modalités d'association des acteurs » suivant « les différents volets du schéma régional ».

L'objectif fixé par le législateur est donc bien celui d'une coproduction stratégique du schéma, permettant au partenariat régional d'en délimiter le contenu, et de se doter d'une méthode de travail permettant d'articuler stratégie globale et réalités territoriales. À ce titre, la possibilité de déterminer les modalités d'association des acteurs suivant les différents volets du schéma illustre bien la nécessité de produire une stratégie collective à partir de l'identification de porteurs de projets légitimes.

CGCT, art. L. 4251-8 – « Pour la mise en œuvre du schéma, la région peut conclure une convention avec un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, un pôle d'équilibre territorial et rural ou une collectivité à statut particulier » (L. NOTRe, art 10).

La loi précise que la mise en œuvre du SRADDET peut donner lieu à la conclusion de conventions bilatérales ou multilatérales, dont les échelles peuvent de ce fait varier. L'article 10 (V. notamment JCP A 2016, 2070) cite ainsi les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, les pays et les collectivités à statut particulier comme échelles de contractualisation potentielles. Rappelons cependant que la caractéristique d'une convention est d'être adoptée dans les mêmes termes, ce qui suppose un accord total sur les finalités et modalités de mise en œuvre du schéma (adoption dans les mêmes termes). En d'autres termes, le contrat suppose un projet unanimement partagé et l'on peut imaginer que ces conventions puissent se nouer à d'autres échelles dès lors qu'une vision commune les sous-tend (pôles métropolitains par exemple).

Conclusion

La meilleure garantie de parvenir à un accord réside donc dans le degré de coproduction du document avec les différents acteurs concernés. C'est à cette fin que la loi a prévu qu'une phase de concertation spécifique précède l'élaboration du document, permettant l'émergence d'un projet réellement partagé plus facilement déclinable en conventions. Il importe de préciser que la qualité de cette coproduction nécessitera sûrement la mise en place de dialogues bilatéraux spécifiques, permettant la construction de stratégies adaptées aux territoires, notamment urbains et métropolitains. La qualité du dialogue, et son organisation, seront à n'en pas douter les conditions de réussite des futurs schémas régionaux. C'est à cette condition qu'un « projet partagé » pourra effectivement déboucher sur des « contrats qui engagent ». Sur cette base on pourrait imaginer ensuite de créer un fonds régional commun (on pourrait ajouter aux fonds européens la quote-part de chacun au financement de chaque opération) et permettre une fongibilité entre les opérations permettant de fluidifier l'exécution des opérations ainsi contractualisées (et donc cofinancées).