

Note de synthèse et de propositions ayant pour objet de vérifier l'aptitude du candidat à l'analyse d'un dossier portant sur une conduite de projet et soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale :

Département de ....

Le 7 septembre 2021

A l'attention du Directeur général des services

Objet : différenciation territoriale et expérimentation en matière d'ingénierie territoriale dans le domaine de la mobilité

A l'aune d'évolutions législatives majeures, telles qu'elles sont envisagées dans la « future » loi sur la différenciation territoriale et la loi 4 D (différenciation, décentralisation, déconcentration et décomplexification), de nouvelles perspectives semblent se dessiner pour les collectivités territoriales.

Par l'évolution des périmètres d'intervention des collectivités impactées par les précédentes lois MAPTAM, RCT et NOTRE, le Département a dû et doit sans cesse réinventer son intervention et questionner les politiques publiques qu'il met en œuvre pour répondre de manière efficace aux besoins de la population et au territoire.

La différenciation territoriale et l'une de ses déclinaisons via l'expérimentation peut alors constituer une opportunité à l'échelle départementale en particulier sur une question prégnante dans un territoire rural tel que le montre : la mobilité.

Cette note présentera dans une première partie les fondements de la différenciation territoriale, ses évolutions possibles (I-A) et les nouvelles modalités potentielles de l'expérimentation (I-B).

Une seconde partie développera les enjeux, les écueils de la création d'une ingénierie territoriale (II-A) et proposera une méthodologie pour le déploiement de cette expérimentation en matière de mobilité (II-B).

I. Les périmètres de la différenciation et les opportunités en matière d'expérimentation et d'innovation

A – Fondements et évolution de la différenciation territoriale

1 – La différenciation territoriale, un principe constitutionnel à double entrée

Inscrite depuis 2003 dans la Constitution, la différenciation permet aux collectivités locales d'apporter une réponse différente à des situations locales différentes. En cela, il permet d'adapter les lois et les règlements à des situations particulières qui ne peuvent pas être décrites dans le cadre national.

Pour ce faire, la Constitution prévoit deux articles :

- L'article 37-1 qui permet d'attribuer des compétences spécifiques à certaines collectivités. C'est le cas des collectivités d'outre-mer qui cumulent le statut de région et de département ou encore des collectivités à statut particulier ou les EPCI.
- L'article 72-4 qui permet l'expérimentation des collectivités pour déroger à la règle nationale en vue de l'intérêt général. L'expérimentation apporte alors une modalité nouvelle offrant une adaptation locale de la règle, de la norme ou de l'exercice d'une compétence.

## 2 – Des futures lois qui visent à renforcer la différenciation

Loin de nuire au principe d'égalité qui ne doit pas être apparenté à un principe d'uniformité, le gouvernement souhaite développer les capacités locales en matière de réglementation et offrir davantage de marges de manœuvres aux collectivités territoriales pour mettre en œuvre des politiques publiques innovantes, économiques et efficaces.

Le déploiement de la différenciation par l'expérimentation n'a pas répondu aux espoirs qu'elle suscitait. En plus de 15 ans, le dispositif a été sollicité 36 fois et a abouti à 4 expérimentations mises en œuvre (RSA, tarification sociale de l'eau, taxe d'apprentissage, accès à l'apprentissage).

Les verrous constitués par le très complexe parcours d'accès à l'expérimentation et l'issue binaire du dispositif (abandon ou généralisation) ont considérablement affecté le déploiement de cette disposition.

La future loi organique sur la différenciation territoriale et la prochaine loi 4D prévoient différentes dispositions pour simplifier l'expérimentation pour la première et pour ouvrir des possibilités de différenciation sur un certain nombre de domaines pour la seconde : décentralisation à la carte par exemple sur les domaines routiers nationaux, renforcement de la conférence territoriale de l'action publique régionale pour une délégation de compétence adaptée aux projets structurants du territoire, contractualisation avec les EPCI,...

En complément du cadre national qui se dessine, l'expérimentation semble en passe de devenir une carte à la main des collectivités locales pour dynamiser son action et miser sur l'innovation territoriale en favorisant la pratique du « test » grandeur nature pour définir les politiques locales et évaluer leurs impacts.

## IB – L'expérimentation comme préambule à la différenciation pour améliorer l'efficacité des politiques publiques locales

### 1 – Vers une simplification de l'expérimentation pour favoriser l'innovation

Le projet de loi organique propose une simplification du protocole d'entrer en expérimentation qui serait alors possible sur une simple délibération de la collectivité assortie d'un contrôle de légalité validant le respect des principes constitutionnel. Seul l'échelon départemental des services de l'Etat serait concerné au lieu d'un processus nécessitant précédemment un accord national. La sortie de l'expérimentation serait élargie et assortie de deux options complémentaires à l'abandon ou à la généralisation.

- la poursuite des dispositions d'expérimentation dans les collectivités ou dans les collectivités qui le souhaitent.
- la modification des dispositions régissant l'exercice de la compétence.

Les propositions formulées par l'ADF (Assemblée des départements de France) relatives aux évolutions possibles de la loi NOTRE donne un panorama assez complet des champs de compétence que l'échelon départemental pourrait expérimenter voire reconquérir. On peut noter la participation départementale au domaine économique, les compétences relatives aux transports, l'ingénierie territoriale, la solidarité territoriale en matière d'attractivité, ou la capacité à se

saisir d'une compétence non attribuée à une autre collectivité lorsque l'intérêt local le justifie ou si la collectivité n'assume pas cette compétence. L'ensemble de ces items sont des composantes de la thématique de la mobilité qui n'appartient aujourd'hui pas pleinement aux prérogatives du département.

Par ailleurs, la loi 4D proposerait une décentralisation de palier des routes nationales pour les régions ou les départements volontaires, ainsi que pour les aéroports (hors équipements nationaux ou internationaux).

## 2 – Des exemples inspirants venant de l'outre-mer

Par leur situation géographique particulière, les collectivités d'outre-mer ont pu bénéficier de disposition de différenciation et les expérimenter avant la plupart des collectivités situées en Métropole.

La Collectivité territoriale de Martinique nous apprend que la fusion de la Région et du département a apporté une rationalisation administrative et institutionnelle mais ces améliorations se sont produites au détriment de la vie démocratique.

La Polynésie française bénéficie d'une autonomie avancée qui lui permet d'agir sur le plan diplomatique local en son nom propre, compétence éminemment régaliennne et de conclure des traités avancés en matière halieutique.

Enfin, l'exemple de la Nouvelle-calédonie montre l'efficacité d'une réponse locale à la crise sanitaire orchestrée par une collectivité détenant l'ensemble des compétences nécessaires en matière de protection sociale, de santé publique et de contrôle aux frontières. Ce qui nous montre que pour agir efficacement, les collectivités doivent avoir une vision claire de leurs compétences et un champ d'action cohérent avec leur ambition ou les problèmes auxquels elles font faces.

Par ailleurs, l'innovation organisationnelle quand elle s'attache aux compétences et à leurs déploiements peut également s'accompagner d'une innovation technologique, misant sur les technologies de l'information et de la communication et permettant de faire circuler, d'agréger des données issues des différentes sources au service d'un projet commun.

Le cadre de la différenciation et de l'expérimentation est sur le point d'être approfondi et de servir davantage les collectivités locales dans les réponses qu'elles peuvent apporter aux problématiques spécifiques de leur territoire.

Concernant notre département, vous souhaitez explorer la possibilité d'une expérimentation en matière d'ingénierie territoriale dans le domaine de la mobilité. Cette seconde partie vous présentera les enjeux et les écueils d'une expérimentation dans ce domaine (II-A) puis exposera la méthodologie pour la mise en œuvre de cette expérimentation. (II-B)

## II. Expérimenter l'ingénierie territoriale sur la mobilité et proposer une assistance technique aux communes

### A – Enjeux et écueils de l'expérimentation en matière d'ingénierie territoriale dans le domaine de la mobilité

## 1 – La mobilité, une thématique centrale de la ruralité et une compétence partagée

Le milieu rural, comme les très grands centres urbains, est caractérisé par des temps de trajet domicile-travail particulièrement longs et impactants sur l'emploi du temps des individus. Là où dans les Métropoles, ce temps de trajet fait souvent appel à des transports en commun, il repose en milieu rural sur la voiture individuelle majoritairement et pèse lourdement sur le budget des ménages. La structuration de ces déplacements pendulaires nécessite des infrastructures routières suffisantes pour absorber le trafic et ne pas générer des nuisances complémentaires ou faire flamber les chiffres de l'amiantologie.

Avec la gestion des routes départementales, ces préoccupations sont au cœur de l'action départementale tant dans les investissements qu'elle prévoit que dans la gestion quotidienne des milliers de kilomètres par nos services techniques.

Toutefois, si la part « voiture » de la mobilité est prépondérante, elle ne doit pas occulter les autres dimensions qui sortent parfois, du champ de compétence directe du département. La mobilité pour les petites distances s'appuie de plus en plus sur le vélo et nécessite les pistes cyclables déployées par les communes ou leurs groupements.

En matière de transport en commun, la loi LOM (loi organisatrice des mobilité) de 2019 mise sur le duo de l'intercommunalité et de la Région pour mettre en place une offre adaptée au besoin. Ce schéma montre sa pertinence dans les secteurs urbains, péri-urbains et les grandes centralités locales desservies par d'importants transports en commun via le réseau ferré et les compagnies locales de bus. Mais il peine à se décliner en milieu rural où les infrastructures font défaut, où les cadences de desserte sont faibles et où l'ingénierie disponible localement pour proposer des réponses fiables est insuffisante.

Enfin, la loi NOTRE a transféré la compétence transport scolaire aux Régions, les Départements prenant désormais en charge uniquement le transport des élèves en situation de handicap.

Bien qu'en charge d'établir un schéma des modalités, le Département partage donc cette problématique avec l'ensemble des collectivités locales du territoire et une approche concertée en la matière semble donc s'imposer.

## 2 – Délimiter le champ de l'expérimentation en matière de mobilité.

Pour engager une expérimentation telle que la loi la prévoit, il est nécessaire de définir le périmètre de cette expérimentation et sa durée.

Une définition trop large brouillerait le champ de l'expérimentation et serait néfaste à une bonne lecture de la répartition des compétences. Il me semble donc pas souhaitable d'expérimenter sur l'ensemble du champ de compétences relatif à la mobilité précédemment décrit.

Une définition trop restrictive ne donnerait pas au Département les capacités d'agir selon son ambition.

Ces éléments seront à prendre en compte lors de l'établissement de la délibération de cadrage actant le principe et la durée de l'expérimentation.

Il s'agira également de préciser les capacités d'intervention de l'ingénierie territoriale et la nature des interventions en cohérence avec les limites du champ concurrentiel et des compétences présentes dans les communes.

A grands traits, et sous réserve d'affiner et d'ajuster selon les positionnements de l'exécutif départemental, l'ingénierie territoriale pourrait se concentrer sur des missions de conseil, d'assistance à maîtrise d'ouvrage, de maîtrise d'ouvrage

directs ou déléguée ainsi que sur une capacité d'animation et de coordination pour faciliter l'urgence de projet, voire un soutien en ingénierie financière et un appui juridique.

Ce premier périmètre soulève une autre préoccupation ; il s'agit d'un projet de nature transversale, mobilisant des compétences issues des différentes directions dont il faudra affirmer le cadre et les principes de fonctionnement pour dépasser une logique de silo.

Enfin la proposition de l'ingénierie territoriale devra s'inscrire en complémentarité avec l'offre du CEREMA pour déployer un appui utile au territoire qui ne fasse pas doublon avec les outils et ressources existantes.

## B – Une ingénierie départementale au service des communes pour la mobilité

### 1 – Positionner le département comme accompagnateur et facilitateur des projets « mobilité » des territoires

Il est proposé que le Département s'inscrive comme accompagnateur des communes et de leurs groupements avec une offre d'ingénierie qui s'adapte à leurs besoins en matière de mobilité. Le département pourrait également avoir une posture de coordinateur et de maître d'ouvrage délégué pour des projets dont la portée dépasserait les limites des intercommunalités ou pour les communes qui ne disposent pas des ressources internes suffisantes.

Cependant, cette nouvelle offre et ce positionnement ne peut être déployé sans une étape de concertation avec l'ensemble des collectivités intervenants dans le transport et la mobilité. Il est donc proposé de créer un cycle de deux conférences territoriales dédiées à la mobilité à l'adresse des maires mais également des présidents d'EPCI et de la Région. La première conférence pourrait porter sur un diagnostic partagé de la mobilité et des enjeux des territoires. Quelques mois plus tard, la seconde conférence porterait sur l'identification des principaux projets ou actions à déployer et présenterait le rôle de l'ingénierie territoriale ainsi configurée selon les attentes du territoire et de mettre en avant le principe de subsidiarité.

Ce cycle de conférences permettra également d'identifier les domaines de compétences où le Département ne peut pas se substituer aux autres collectivités. Avec l'appui des services généraux, je pourrais coordonner ce cycle de conférences en lien avec le VP Transport et avec le concours de la VP « Aide aux Communes ».

### 2 – Création d'une mission d'assistance aux communes

La création d'une mission d'assistance aux communes, sous le pilotage de la direction des services techniques, mobilisera de manière transversale plusieurs directions RH qui pourront opérer au sein d'un comité technique (DGA Finances, DEA, Services techniques, Juridique).

Les propositions issues du comité technique seront validées par un comité de pilotage présidé par le VP transport et associant les VP Aide aux Communes.

Pour mettre en place la mission d'ingénierie, un chargé de mission, préfigurateur du service sera recruté en interne parmi les cadres de ma direction. Il sera en charge de repérer les compétences internes nécessaires au fonctionnement de cette cellule et de délimiter le niveau de sollicitation de

chacune des ressources (chargée d'opération routière, appui juridique, appui financier,...).

Il s'agira ensuite de déployer un plan d'actions opérationnelles :

- dimensionner le service et établir une délibération cadre pour l'expérimentation
- identifier les projets structurants du territoire qui ont besoin d'un appui départemental.
- Identifier les projets qui ont besoin d'un partage départemental
- Etablir le plan de financement en matière d'investissement et de fonctionnement de la nouvelle entité.

### 3 – Les outils garantissant la réussite du projet

Une évaluation en continue de l'offre de service sera proposée et accordera une place prépondérante aux communes dans une démarche « client ».

Cela permettra sur la base d'une mesure d'impact annuel d'évaluer si le service départemental répond aux attentes.

Une évaluation in fine donnera les enseignements du projet pour dessiner les suites de l'expérimentation au terme des 3 ans ou plus selon le dimensionnement acté.

Enfin, la communication déployée en ciblant prioritairement les élus communaux donnera la visibilité nécessaire au projet et à l'action départementale.

Ce projet permettra à la collectivité de s'inscrire comme collectivité de référence pour les autres collectivités et pour les habitants en prenant en main une thématique au cœur de leurs préoccupations quotidiennes.