



CONCOURS EXTERNE D'INGÉNIEUR EN CHEF TERRITORIAL

SESSION 2018

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

EPREUVE N° 11

Durée : 5 h
Coefficient : 4

SUJET :

Le directeur général des services de la Région, dans laquelle vous venez d'être recruté(e) comme directeur ou directrice de l'Aménagement et de la prospective, souhaite pouvoir présenter à l'exécutif régional un panorama complet de l'exercice du chef de file en matière d'aménagement du territoire.

Dans une première partie, vous rédigerez une note de synthèse à partir du dossier joint à l'attention du Président de la Région.

Dans une seconde partie, vous ferez à l'attention du directeur général des services des propositions concrètes visant à définir les modalités d'organisation interne de la conduite de l'élaboration d'un SRADDET et particulièrement du débat en Commission Territoriale de l'Action Publique (CTAP) lançant la démarche, dont l'objectif sera de recueillir la vision de l'ensemble des partenaires sur les modalités et orientations en vue de l'émergence d'un véritable pacte de gouvernance locale fondé sur une vision prospective l'aménagement du territoire de la Région.

Barème de notation :

- Synthèse : 10 points
- Propositions : 10 points

DOCUMENTS JOINTS :

Document n° 1	La relation entre les régions et les métropoles dans la nouvelle organisation territoriale de la république Synthèse du Rapport remis par Pierre COHEN à Marylise LEBRANCHU Ministre de la décentralisation et de la Fonction Publique, le 23 juin 2015	Page 1
Document n° 2	Les contours de l'Agence nationale de cohésion des territoires enfin dévoilés - lagazette.fr, 23 février 2018	Page 9
Document n° 3	Instruction du Gouvernement du 10 février 2016, sur le fonctionnement de la conférence territoriale de l'action publique Ministère de la décentralisation et secrétariat d'Etat à la réforme territoriale et de la fonction publique	Page 11
Document n° 4	La convention territoriale d'exercice concerté, nouvel outil organisationnel – lagazette.fr – 9 janvier 2018	Page 16
Document n° 5	Tout savoir sur le SRADDET – France urbaine – octobre 2016	Page 19
Document n° 6	Elaborer les schémas régionaux d'aménagement, un exercice d'équilibriste - Actuenvironnement.com, 26 février 2018	Page 29
Document n° 7	Instruction du Gouvernement du 22 décembre 2015, relative aux incidences de la suppression de la Clause de Compétence Générale des Départements et Régions sur l'exercice des compétences des Collectivités Territoriales	Page 32
Document n° 8	Loi n° 2014-58 de Modernisation de l'Action Publique territoriale et d'Affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 Extrait Art 1 à 4	Page 37
Document n° 9	La Région : quelles compétences ? Extrait du portail Régions-France.org/Observatoire-politiques-régionales	Page 47

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies : pas de signature ou nom, grade, même fictifs.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

Synthèse

La qualité de la relation entre les régions et les métropoles conditionne la capacité de ces collectivités, véritables puissances publiques, à mobiliser les ressources territoriales au service du développement

1. Les nouvelles régions et l'émergence des métropoles sont les fruits de la nouvelle organisation territoriale de la République, en vue du développement des ressources et des activités territoriales

Trois années d'un ambitieux programme législatif ont permis de redéfinir le rôle des collectivités territoriales françaises. Imaginée moins comme une nouvelle décentralisation que comme une adaptation des collectivités aux défis du XXIème siècle, la nouvelle organisation territoriale de la République vise à déterminer de nouveaux outils pour l'action publique locale. Malgré l'opposition antagoniste de différents groupes d'intérêts, en particulier représentant chaque strate de collectivités territoriales, deux principaux piliers émergent de la réforme : les métropoles et les régions. Celles-ci deviennent les acteurs déterminants du développement territorial grâce à leurs outils stratégiques mais aussi leurs capacités opérationnelles.

La reconnaissance du fait urbain par la loi MAPTAM¹ a conduit le législateur à aménager l'organisation institutionnelle des aires urbaines les plus importantes, afin de leur donner tous les moyens nécessaires à leur développement. Ainsi, les métropoles regroupent tous les atouts qui participent du développement territorial, et se voient confier de nombreuses compétences. Elles jouent notamment un rôle crucial pour le développement des activités, grâce notamment à la maîtrise du

¹ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

foncier, mais aussi l'aménagement de l'espace métropolitain (schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme, etc.).

La région, par ailleurs, voit leur mission de stratège territorial confirmé et renforcé. De grands schémas prescriptifs doivent lui permettre, tout en associant collectivités et partenaires, de définir les orientations applicables sur l'ensemble du territoire régional. La nouvelle carte des régions implique pour les nouvelles grandes régions une évolution de leur rôle : elles pourront être appelées à prendre le relais de l'Etat en termes d'animation des échanges entre les collectivités.

Ces deux collectivités doivent devenir des puissances publiques dont les compétences et les moyens traduisent leur force d'intervention sur le territoire. Les moyens, les compétences et les leviers d'action dévolus aux régions et aux métropoles leur permettent de dépasser un rôle de prestataire de services et de collectivités de mission. Au-delà d'une fonction de guichet, ces deux collectivités peuvent entreprendre et même agir de manière indépendante. La conviction politique de la Mission conduit à considérer que régions et métropoles doivent endosser ce nouveau rôle de puissances publiques. L'Etat se trouve aujourd'hui limité dans sa capacité d'action locale. Il revient à des collectivités dont les compétences et les moyens s'en trouveraient adaptés de prendre le relais.

Dans ce contexte, les régions et les métropoles doivent définir leurs rôles et responsabilités respectifs dans l'émergence des ressources territoriales. Les ressources territoriales correspondent à l'ensemble des forces vives du territoire : sa population, les entreprises, les compétences et le niveau de connaissance, les activités sociales et culturelles, etc. Composantes du territoire lui-même, elles sont en capacité de se développer de manière autonome. L'enjeu de l'action publique territoriale est de mobiliser et canaliser ces ressources pour parvenir à faire émerger de nouveaux atouts, des innovations sociales, économiques, technologiques pour répondre à des enjeux nouveaux d'intérêt général. Il s'agit dès lors d'actionner les leviers de puissance publique à même de susciter cette émergence. Il s'agit d'abord de la définition stratégique d'une ambition régionale et de long terme, grâce aux schémas prescriptifs. Des réalisations viennent concrétiser ces orientations : cluster, pôle d'excellence, pôle de compétitivité, etc. La métropole, en particulier, détient les compétences nécessaires à une capacité d'intervention forte et rapide. La coopération des régions et des métropoles, à l'égard de l'émergence des ressources territoriales, apparaît donc déterminante.

2. Pour relever les défis du développement territorial, le législateur traduit la volonté politique d'une coopération forte entre les régions et les métropoles

Le partage de compétences établi par la loi impose de développer des instruments de coopération entre régions et métropoles : les rôles respectifs des régions et des métropoles les conduisent à exercer des compétences qui, quoique distinctes, interviennent dans les mêmes domaines. La volonté du législateur a dès lors été d'encadrer les relations entre les collectivités territoriales. La nouvelle organisation territoriale de la République repose ainsi sur un dialogue constructif entre les différentes collectivités. C'est le sens, notamment, de la Conférence Territoriale de l'Action Publique (CTAP) qui permet aux collectivités d'organiser la répartition et l'exercice de leurs compétences.

Pour autant, la décentralisation et la coexistence de plusieurs niveaux de gouvernance locaux font naître des risques objectifs : possibilité d'un nivellement vers le bas, incapacité à exploiter des économies d'échelles, etc. Une compétition stérile et les concurrences déloyales créent un risque de baisse d'efficacité pour l'ensemble des collectivités concernées.

Par ailleurs, la relation entre les régions et métropoles doit permettre d'associer efficacement les acteurs concernés par leurs politiques publiques. L'implication d'acteurs tiers (chambres consulaires, universités, autres opérateurs de l'Etat, associations, entreprises, etc.) réclame une lisibilité et une ouverture auxquelles doivent veiller régions et métropoles. Il est indispensable que régions et métropoles prennent conscience ensemble de la nécessité d'animer un travail commun avec ces acteurs, sans quoi ceux-ci peuvent s'affranchir d'une concertation avec les collectivités. Il s'agit pourtant d'enjeux aussi considérables que les capacités d'innovation du territoire, par exemple.

Enfin, la consolidation des relations entre régions et métropoles suppose des déclinaisons en fonction de la configuration et de la culture de dialogue propres à chaque territoire. La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 renforce le principe de libre administration des collectivités ainsi que le principe de subsidiarité. La nouvelle organisation territoriale de la République faisant avant tout le pari de l'intelligence des territoires, des mécanismes tels que la CTAP prévoient que les collectivités puissent organiser l'exercice de leurs compétences. Cette logique de subsidiarité permet de renforcer le processus de décentralisation et les collectivités elle-même. Leur liberté est reconnue, ainsi que leur capacité à organiser leurs compétences pour une plus grande efficacité de l'action publique locale.

3. La qualité de la relation entre régions et métropoles est une nouvelle préoccupation majeure pour l'ensemble des pays de l'OCDE, qui encourage divers outils de coopération

L'OCDE relève que le siècle à venir est caractérisé par une forte progression de l'urbanisation, qui se traduit notamment par l'émergence de structures de gouvernance métropolitaine. D'une part, de nombreuses réformes ont ainsi été menées à partir de la fin des années 1990 pour renforcer le niveau régional, qui prend des formes plus ou moins intégrées. Selon la forme de décentralisation retenue, l'État central et les collectivités locales organisent la relation en s'appuyant sur une multitude d'outils distincts : la définition d'objectifs, des incitations fiscales, des ministres régionaux, une participation conjointe à des comités de coordination, des autorités régionales déconcentrées, des programmations stratégiques ou encore des contrats et des conventions.

A l'égard du processus de métropolisation, le modèle français de décentralisation a rattrapé son retard grâce à la loi MAPTAM qui a permis de donner un cadre institutionnel adapté aux défis que doivent relever les métropoles. La reconnaissance du fait urbain qui l'accompagne et les compétences déterminées par le législateur permettent aux métropoles d'entrer dans le jeu de la compétition européenne, voire internationale. Cet avancement de la réflexion française sur l'organisation du territoire est à mettre au crédit d'une volonté politique forte, alors que de nombreux pays membres de l'OCDE s'interrogent actuellement sur la forme institutionnelle que doivent prendre leurs métropoles, ou sur l'opportunité de doter l'échelon régional d'une gouvernance décentralisée.

L'OCDE, dès lors, avance une série de propositions à même de renforcer les mécanismes de coordination dans un contexte de gouvernance multi-niveaux. Les publications de l'organisation mettent notamment l'accent sur les contrats, mécanismes globaux et transversaux de coordination. Ceux-ci visent à s'accorder quant aux priorités communes, à renforcer la transparence et à préciser l'engagement des parties-prenantes. Ils peuvent de plus intégrer d'autres outils, tels que des mécanismes de conditionnalité. Les contrats sont ainsi largement employés comme instruments de coordination entre les différents niveaux d'administration dans les pays membres de l'OCDE. Ils permettent de plus d'adapter les politiques de développement régional aux différents contextes locaux.

4. Si le développement métropolitain s'inscrit dans une perspective nationale voire internationale, il repose sur un environnement régional

Le périmètre institutionnel de la métropole ne doit pas faire obstacle à la prise en compte de son environnement dans la définition des politiques publiques métropolitaines. La délimitation institutionnelle de la métropole ne correspond pas

toujours à la définition géographique de l'aire urbaine ou métropolitaine. Il semble donc indispensable pour chaque métropole de considérer l'ensemble fonctionnel qu'elle forme avec son environnement immédiat.

L'aire métropolitaine, par ailleurs, structure les réseaux régionaux qui s'organisent autour d'elle. La métropole tient lieu, le plus souvent, de capitale régionale. Elle est toujours un centre névralgique pour l'ensemble des activités du territoire. Ce faisant, elle se trouve au carrefour des différents réseaux qui irriguent non seulement l'aire urbaine, mais également la région toute entière.

La métropole est également au cœur du dialogue entre les pôles urbains du territoire régional. Les métropoles, en lien avec les régions, peuvent ainsi prendre elles-mêmes des initiatives de coopération et de solidarité avec les différents territoires, proches ou plus éloignés, qu'il s'agisse des espaces ruraux, ou d'agglomérations urbaines, comme le montrent les premières expériences des pôles métropolitains issus de la loi de 2010, ainsi que la pratique des réseaux de villes à l'échelle régionale.

Enfin, la région s'efforce de garantir l'égalité des territoires grâce à des politiques redistributives. Il revient aux régions d'assurer l'égalité des territoires grâce à des actions de redistribution, notamment de la croissance des métropoles. Si ces dernières se donnent effectivement les moyens de leur rayonnement sur le territoire régional, ce sont les régions qui disposent d'une vision globale et des leviers propres à assurer une véritable redistribution. Il s'agit pour la région de déterminer les conditions d'équilibre entre sa participation à la concentration d'atouts dans la métropole, moteur du dynamisme des activités économiques et sociales, et l'attention qu'elle doit nécessairement porter à l'ensemble des territoires qui la composent.

5. Les acteurs qui travaillent en partenariat avec les collectivités territoriales placent beaucoup d'attentes dans la coopération entre régions et métropoles

L'implication des acteurs du territoire dans le couple région-métropole est à la fois une condition et un facilitateur de son succès. Les politiques publiques des collectivités locales impliquent de nombreux acteurs publics et privés, qui participent à leur conception comme à leur mise en œuvre. Cette situation constitue une forme de contrainte pour les collectivités, qui doivent composer avec des partenaires souvent très divers. Toutefois, cette implication des acteurs du territoire dans l'action publique s'analyse également comme une opportunité pour la relation entre les régions et les métropoles. Au-delà de la nécessité pour ces dernières d'associer étroitement des partenaires indispensables à la bonne conduite et à la réussite des politiques publiques, ceux-ci contribuent à la consolidation de la

coopération entre les collectivités. Leur intervention devient ainsi un facilitateur des échanges entre les régions et les métropoles : ils apportent une vision globale, experte et opérationnelle.

On peut ainsi distinguer trois grandes catégories d'apports de ces acteurs à la relation entre les collectivités régionales et métropolitaines. Ils interviennent en premier lieu dans les domaines de la connaissance et de l'innovation. Particulièrement visées par l'action publique qui souhaite les encourager, ces matières réclament toutefois des compétences expertes extérieures. Le développement des activités et du dynamisme économiques repose de même sur le secteur privé, créateur de richesse. Enfin, les enjeux démocratiques et citoyens dépassent les seules considérations institutionnelles puisqu'ils renvoient à la mobilisation des citoyens. L'ensemble de ces acteurs est en demande d'une relation aboutie entre régions et métropoles afin d'offrir les synergies, le soutien et l'accompagnement qu'ils recherchent.

Au-delà des dispositions prévues par le législateur, la relation entre les régions et les métropoles doit être encouragée par des instruments de coopération

1. Généraliser les 5 étapes clés de la réussite de la relation entre régions et métropoles

La relation entre les régions et les métropoles est un processus complexe pour lequel peut être déterminé une méthodologie qui permet d'encourager les synergies et les concurrences néfastes. Les 5 étapes de cette démarche de coopération prévoient : la définition de stratégies communes ; la déclinaison de ces orientations en actions dont le financement est garanti, une entente quant aux modalités de pilotage, de financement et de mise en œuvre ; l'évaluation et le suivi des décisions concertées ; la redistribution des richesses et des activités créées.

2. Créer un Contrat de Coopération Région-Métropole(s)

Le rapport suggère un cadre conventionnel qui intègre les cinq étapes précédemment détaillées et qui s'inspire du contrat de plan Etat-région (CPER), dispositif existant et ayant fait ses preuves en matière de planification et de coopération locale : un Contrat de Coopération Région-Métropole (CCRM) viendrait sceller l'entente de ces collectivités structurantes pour la nouvelle organisation territoriale de la République.

Non plus seulement comme un partenaire subsidiaire auquel est parfois dédié un « volet métropolitain » du contrat de plan, la métropole deviendrait un signataire à part entière, traduisant à la fois son rôle de puissance publique et sa place centrale dans l'organisation régionale. Le contrat peut, de même, prévoir l'association

systématique d'autres acteurs concernés : conseils de développement, CESER, chambres consulaires, pôles métropolitains, etc.

La proposition formulée par la Mission est, enfin, d'étendre le Contrat de plan à d'autres modalités d'action publique que la seule liste des actions cofinancées par l'Etat et les collectivités. Un tel contrat doit pouvoir intégrer la méthodologie décrite. Il s'agit d'envisager politiques publiques et projets territoriaux depuis leur conception jusqu'à leurs retombées, chacune de ces étapes étant nécessairement concertées afin de répondre aux objectifs définis.

3. Renforcer le rôle de l'Etat déconcentré dans une fonction d'arbitre

La nouvelle organisation territoriale de la République appelle une ambitieuse réforme de l'Etat. Il s'agit de prendre acte des nouvelles capacités des collectivités régionales et métropolitaines afin de conforter l'Etat dans ses fonctions stratégiques d'arbitre, pour garantir la cohérence et l'intérêt national.

L'Etat demeure un stratège mais la consécration du principe de subsidiarité l'invite à ne pas chercher à intervenir là où les collectivités disposent des moyens nécessaires pour exercer une action plus efficace. A l'égard des dispositifs de co-élaboration prévus par le projet de loi NOTRe, le rôle du représentant de l'Etat en région pourrait être précisé. De manière générale, une réforme de l'Etat doit tirer les conséquences de la nouvelle répartition des compétences: il devra céder aux collectivités les activités de service public qui découlent de leurs nouvelles compétences.

4. Donner aux collectivités territoriales, notamment aux régions, les leviers fiscaux nécessaires

L'action publique locale, malgré la nouvelle organisation institutionnelle des territoires, reste substantiellement dépendante des moyens dont disposent les collectivités. La qualité de la relation entre les régions et les métropoles est pourtant tributaire des évolutions de leurs ressources respectives. Dans ce contexte, il apparaît nécessaire de redonner aux régions les moyens d'assurer leur mission au meilleur niveau, notamment grâce aux ressources fiscales et à la réforme de la dotation globale de fonctionnement.

5. Mettre en place une Conférence des présidents de région et une Conférence des présidents de métropoles

Une coordination horizontale entre collectivités de même niveau semble indispensable alors que régions et métropoles ont la maîtrise des grandes politiques publiques et projets locaux structurants qui impactent l'aménagement du territoire national.

6. Permettre des ajustements de la carte territoriale

La nouvelle carte territoriale va s'accompagner d'une réorganisation progressive. Les collectivités et leurs groupements ont désormais besoin de stabilité. Certaines incohérences, toutefois, peuvent demeurer : des cadres de revoyure peuvent être envisagés au cours de la décennie à venir.

7. Renforcer les instances de participation de la société civile et des citoyens

Les conseils de développement et les CESER peuvent accompagner utilement la nouvelle organisation territoriale de la République en associant les citoyens et la société civile organisée. Leur fonctionnement en réseau, leur association à la définition des orientations stratégiques, l'ouverture de leur composition sont autant de propositions concrètes qui peuvent être généralisées. L'application de l'élection au suffrage universel direct des élus métropolitain est par ailleurs une nécessité.

Une réelle appétence des citoyens est certes constatée sur les enjeux métropolitains et régionaux, à travers des pratiques quotidiennes de mobilité et d'échanges qui se situent de plus en plus à l'échelle des bassins de vie et dépassent les frontières administratives. Toutefois, l'angle technique souvent retenu pour présenter le sujet ne permet pas l'émergence de la vision métropolitaine sur laquelle des électeurs éclairés devraient pouvoir se reconnaître et se prononcer.

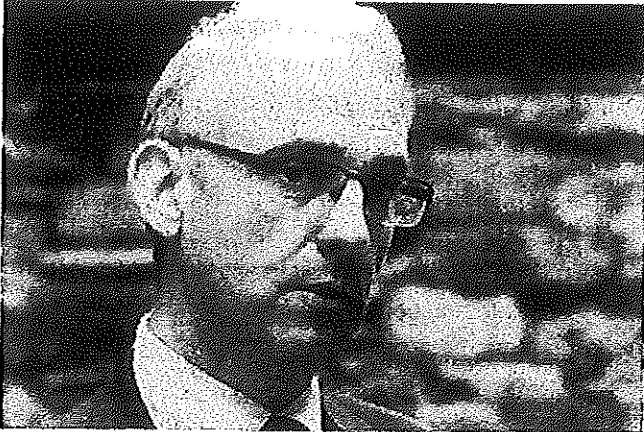
Adresse de l'article <http://www.lagazettedescommunes.com/551156/les-contours-de-lagence-nationale-de-cohesion-des-territoires-enfin-devoiles/>

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Les contours de l'Agence nationale de cohésion des territoires enfin dévoilés

Pablo Alquel | France | Publié le 23/02/2018

Auditionné au Sénat, le commissaire général à l'égalité des territoires, Jean-Benoît Albertini a expliqué que l'Agence nationale de la cohésion des territoires ne remplacera pas le CGET, mais qu'elle viendra en appui en ingénierie territoriale pour les territoires en difficulté. La lettre de préfiguration est à l'arbitrage du gouvernement.



« Peut-être est-ce un mythe qui va tomber, le CGET ne fait pas – ou quasiment pas – d'ingénierie territoriale [...] l'agence de cohésion des territoires va remplir cette fonction qui n'était pas celle du CGET ni d'ailleurs pas plus celle de la Datar. »

Auditionné mercredi 21 février au Sénat par la commission de l'aménagement du territoire et du développement du territoire, le commissaire général à l'égalité des territoires, Jean-Benoît Albertini a été très clair face aux interrogations – insistantes – des sénateurs : non, l'ANCT ne remplacera le CGET, elle en dépendra.

Appui en ingénierie

« L'agence ne va pas remplacer le CGET, qui est chargé de concevoir, d'objectiver un certain nombre d'enjeux [ce qui doit] permettre d'orienter l'activité de l'agence », a-t-il expliqué.

Quelle est cette activité ? Assurer l'appui en ingénierie territoriale là où les collectivités territoriales – régions, départements, intercommunalités – ne sont pas en mesure de le faire, et les services déconcentrés de l'Etat non plus.

Le but, in fine, est que cette agence serve d'assistance à maîtrise d'ouvrage, qu'elle vienne « en appui en expertise, en financement, en montage administratif aux échelons locaux lorsqu'ils atteignent leurs limites de capacité pour accompagner tel ou tel porteur de projet ».

Elle va se substituer à un certain nombre d'intervenants ou opérateurs de l'Etat « aujourd'hui dispersés », que le commissaire Albertini n'a pas souhaité citer.

Les départements à la baguette ?

Le rôle de l'ANCT sera « d'occuper ce créneau sur des cibles thématiques et territoriales qui sont de priorité partagée : les villes moyennes, la transition énergétique, ou bien des départements qui n'ont pas organisé une offre structurée, l'Outre-Mer ou d'autres territoires en difficulté, pour une période donnée » a souligné Jean-Benoît Albertini.

10

« Je ne veux pas donner l'impression qu'il y a une carte des territoires en difficulté » mais « quand on regarde l'état des capacités mobilisables des acteurs publics dans la Creuse, on peut avoir l'impression qu'une aide extérieure n'est pas en trop », a expliqué le commissaire général avec un sens de la litote, tâchant d'éviter de froisser les territoires concernés.

L'ingénierie territoriale relève des agences techniques départementales, voire des intercommunalités, depuis la loi Notre. Mais force est de constater que c'est « inégalement dimensionné » et que les services déconcentrés de l'Etat « ont vu les moyens diminuer d'année en année ».

Les collectivités territoriales, régions, intercommunalités et notamment départements, seront appelés donc à devenir des interlocuteurs privilégiés de cette agence, qui doit venir combler leurs lacunes... là où il y en a.

Lettre de préfiguration

Concrètement où en est-on de la création de cette ANCT ? « Cela a pris du temps », a-t-il reconnu. « Les scénarios étaient prêts à l'automne dernier, il y a eu beaucoup de travail interministériel, l'Élysée est très attentif, Matignon aussi. Nous arrivons au moment de la décision, le gouvernement et le président de la République ont orienté les choses sur le fait que l'agence serait rattachée au CGET. Nous le voyons de manière positive, par le fait que c'est un prolongement naturel, pas un remplacement », a-t-il précisé.

« Je crois pouvoir vous dire, mais je ne peux pas engager de manière absolue le gouvernement, que la lettre de préfiguration pour la création de l'agence est en train d'être arbitrée. Ce sera bien un organisme rattaché au CGET. Mais il ne s'agit pas d'ajouter un guichet de plus. Il est question de quelque chose d'ambitieux, de structurant. Un fonctionnement en mode projet pour que les porteurs de projet disposent du moins d'interlocuteurs possible, de manière efficace et concentrée », a-t-il ajouté.

La bonne adresse

Plusieurs sénateurs se sont montrés inquiets du fait que le CGET n'est plus rattaché au Premier ministre mais au ministère de la Cohésion des territoires, ce qui nuirait à la transversalité de son action, selon eux. Jean-Benoît Albertini a tenu à les rassurer, en soulignant que ce n'est pas le rattachement formel qui comptait, mais l'action.

« Le CGET, ce sont 300 agents qui sont regroupés avec d'autres services du Premier ministre, même si formellement nous relevons du périmètre du ministre de la Cohésion des territoires, nous avons la visibilité forte et l'accessibilité accrue que nous offre cette implantation depuis le mois octobre au 20 avenue de Ségur, qui est le bâtiment qui regroupe l'ensemble des services du Premier ministre au cœur de Paris. C'est un signe qui peut interroger sur notre lien avec la politique de la Ville, nous étions avant à Saint-Denis, davantage en phase avec cette orientation, mais qui facilite le contact avec des organismes partenaires comme France Stratégie, l'ancien commissariat au Plan », a-t-il expliqué.

POUR ALLER PLUS LOIN

- La cohésion des territoires a-t-elle besoin d'une agence ?
- Au Congrès des maires, Jacques Mézard plaide pour une alliance entre les territoires

En poursuivant votre navigation sur ce site, vous acceptez l'utilisation de cookies pour vous proposer des services et offres adaptés à vos centres d'intérêt. OK En savoir plus X



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DOCUMENT n° 3

MINISTÈRE DE LA DÉCENTRALISATION
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

SECRETARIAT D'ÉTAT À LA RÉFORME TERRITORIALE
AUPRÈS DE LA MINISTRE DE LA DÉCENTRALISATION
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Paris, le 10 février 2016

M

INSTRUCTION DU GOUVERNEMENT

sur le fonctionnement de la conférence territoriale de l'action publique

NOR : RDFB1532530J

**La Ministre de la Décentralisation et de la Fonction Publique et
Le Secrétaire d'État à la réforme territoriale auprès de la Ministre de la
décentralisation et de la fonction publique**

à

**Madame et Messieurs les préfets de région
copie à Mesdames et Messieurs les préfets de département**

L'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) issu de l'article 4 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) prévoit que, dans chaque région, y compris la Corse et les régions d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique), est instituée une conférence territoriale de l'action publique (CTAP).

L'intention du législateur a été de créer une instance de concertation des représentants des collectivités territoriales dans la région. Présidée par le président du conseil régional, elle est chargée par la loi de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics. Le rôle de la CTAP est d'autant plus important dans le contexte de la rationalisation des compétences résultant de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

I – La composition de la CTAP et la participation à ses travaux

1.1 Les conséquences de la création de nouvelles régions et des élections régionales sur la composition de la CTAP

La note d'information du 20 octobre 2014 sur la composition de la CTAP (NOR : RDFB1411557D) présente les modalités d'élections et de désignation des membres autres que les membres de droit, telles que prévues par le décret n° 2014-1076 du 22 septembre 2014.



AR

A l'issue des élections qui ont été organisées dans les départements dans les trois mois suivant la date de publication du décret du 22 septembre 2014 précité ou en cas d'une liste complète unique, chaque préfet de région avait arrêté la liste des membres de la CTAP incluant les membres de droit et les membres élus ou désignés.

Dans les régions où un nouveau président de conseil régional a été élu, l'arrêté devra être modifié pour le mentionner.

Dans les nouvelles régions comportant des territoires de montagne, vous devrez désigner un seul représentant des collectivités territoriales et groupements de collectivités de montagne mentionné au 8° de l'article L. 1111-9-1 précité, sur proposition de l'association nationale des élus de montagne. Ce représentant ne peut être l'un de ceux élus ou désignés par ailleurs au titre des autres catégories de représentants des communes et EPCI à fiscalité propre (articles L. 1111-9-1 et D. 1111-2 du CGCT).

1.2 La participation aux travaux

a) Les membres de la CTAP

Il faut distinguer les membres de droit et les membres élus ou désignés :

- s'agissant des membres de droit : aucune disposition législative ou réglementaire ne leur interdit de se faire représenter. Il appartient au règlement intérieur de la CTAP (voir infra) de fixer éventuellement les modalités de cette représentation ;
- s'agissant des membres élus ou désignés : l'article D. 1111-7 du CGCT issu du décret n° 2014-1076 du 22 septembre 2014 précité prévoit qu'ils sont remplacés par la personne élue ou désignée en même temps qu'eux lorsque leur siège devient vacant pour cause de décès, de démission ou de la perte de la qualité au titre de laquelle ils ont été élus ou désignés. En dehors de ces cas limitativement énumérés par le décret, le remplaçant ne peut pas suppléer le titulaire aux travaux de la CTAP.

b) Le préfet de région

Le préfet de région est informé des séances. Il participe aux réunions de la CTAP lorsque celle-ci donne un avis sur une demande de délégation de l'exercice d'une compétence de l'Etat dans le cadre des dispositions de l'article L. 1111-8-1 du CGCT. Il participe à sa demande aux autres séances (art. L. 1111-9-1-III du CGCT).

c) Les autres participants

La CTAP peut associer à ses travaux tout élu ou organisme non représenté. Elle peut également solliciter l'avis de toute personne ou de tout organisme.

II - La CTAP, lieu de concertation pour l'exercice des compétences

La loi charge notamment la CTAP des attributions suivantes.

Lorsqu'une collectivité territoriale ou un EPCI à fiscalité propre souhaite que l'Etat lui délègue l'exercice de certains de ses compétences, cette collectivité ou cet établissement doit demander l'avis de la CTAP. Cet avis sera transmis par le représentant de l'Etat dans la région aux ministres concernés avec la demande.

La CTAP peut débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice des compétences et à la conduite des politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements.

La CTAP examine notamment les projets de conventions territoriales d'exercice concerté de la compétence (CTEC), élaborés par les collectivités désignées en qualité de chef de file, pour les compétences des collectivités territoriales, relevant des domaines mentionnés à l'article L.1111-9 du CGCT, dont l'exercice nécessite le concours de plusieurs collectivités ou groupements. L'instruction NOR RDFB1520836N du 22 décembre 2015 relative aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales précise les compétences des collectivités chefs de file ainsi que le régime juridique des CTEC.

L'examen du projet de convention se déroule dans les conditions prévues par le règlement intérieur de la CTAP.

La collectivité territoriale chargée d'organiser les modalités de l'action commune adresse à l'organe délibérant des collectivités territoriales et aux établissements publics concernés un rapport, au moins une fois par an, qui fait l'objet d'un débat en CTAP. Ce rapport détaille les actions engagées et les interventions financières intervenues en application de la CTEC.

Une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre attributaire d'une compétence partagée entre plusieurs catégories de collectivités territoriales et qui ne fait pas l'objet d'un chef de file peut formuler des propositions de rationalisation de son exercice qui donnent lieu à un débat en CTAP. Ces propositions peuvent ainsi concerner notamment les secteurs du sport, du tourisme ou de la culture.

De même, l'évolution des structures de type agence départementale de développement économique devra faire l'objet d'un débat en CTAP. Le département est autorisé, à titre dérogatoire, à maintenir les financements accordés aux organismes qu'ils ont créés antérieurement ou auxquels ils participent, jusqu'au 31 décembre 2016 (voir la circulaire NOR INTB1531125J du 22 décembre 2015 relative à la nouvelle répartition des compétences en matière d'interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements issue de l'application de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la république).

14

III – Le fonctionnement de la CTAP

Le III de l'article L. 1111-9-1 du CGCT prévoit que « *La conférence territoriale de l'action publique (...) organise librement ses travaux, au travers de commissions thématiques, et leur publicité dans le cadre de son règlement intérieur.* ».

2.1 L'organisation des travaux

La CTAP est présidée par le président du conseil régional dont les services assurent le secrétariat.

Elle se réunit à l'initiative du président qui fixe l'ordre du jour compte tenu des propositions éventuellement formulées par les membres de la conférence. Toutefois, chaque membre peut proposer l'inscription à l'ordre du jour de questions complémentaires relevant des compétences exercées (art. L. 1111-9-1-III du CGCT). Il appartient au président du conseil régional de fixer le lieu de réunion de la CTAP dans ses convocations.

2.2 Le règlement intérieur

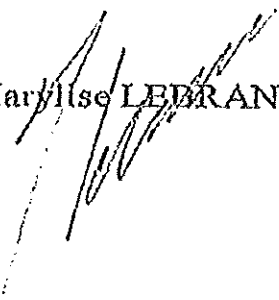
Un règlement intérieur de la CTAP doit être élaboré. Le législateur n'a pas souhaité définir son contenu afin de laisser toute la liberté souhaitable aux acteurs locaux. A titre indicatif, il peut préciser notamment les points suivants :

- la périodicité des réunions ;
- les commissions thématiques ;
- les modalités de convocation des membres ;
- les modalités de représentation des membres de droit ;
- les modalités de délibération ;
- les conditions de quorum ;
- les modalités d'examen des conventions territoriales d'exercice concerté des compétences ;
- la forme des avis et propositions rendues ;
- les modalités de transmission du procès-verbal ;
- les modalités de publicité des travaux de la CTAP (par exemple site internet dédié).

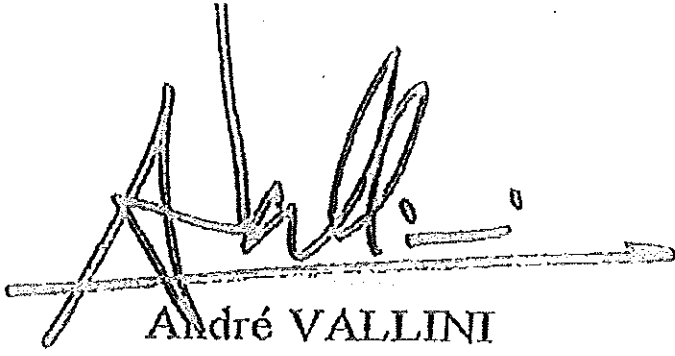
Cette liste n'est pas exhaustive et les modalités de fonctionnement de la CTAP peuvent varier d'une région à l'autre.

Nous vous demandons de nous informer des conditions d'installation de la CTAP et de ses premiers travaux ainsi que de toute difficulté éventuelle d'ici le 31 mars, par un rapport dont une copie sera envoyée à l'adresse mél suivante : dgcl-sdcil-cil3-secretariat@interieur.gouv.fr
Vous me rendrez compte par la suite de son activité.

15



Marylise LEBRANCHU



André VALLINI

La convention territoriale d'exercice concerté, nouvel outil organisationnel

Réforme territoriale

La loi Maptam institue la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) comme espace privilégié de concertation entre les collectivités pour favoriser un exercice concerté de leurs compétences. Afin d'organiser les modalités de l'action commune, les collectivités chefs de file doivent élaborer une convention territoriale d'exercice concerté (CTEC).

Au-delà d'un outil de clarification et de rationalisation, la convention territoriale d'exercice concerté (CTEC) va permettre aux régions et départements qui le souhaitent de maintenir la possibilité d'un cofinancement pour les projets relevant des domaines de compétence sous chef de filat. **Objet des CTEC**

Les CTEC, instaurées par l'article L.1111-9-1 alinéa V du CGCT, fixent les objectifs de rationalisation et les modalités de l'action commune pour chacune des compétences concernées.

« Chaque projet de convention comprend notamment :

1° Les niveaux de collectivités territoriales concernés ou les collectivités compétentes définies par des critères objectifs sur l'ensemble du territoire de la région ;

2° Les délégations de compétences entre collectivités territoriales, ainsi que les délégations de la région ou du département à un EPCI à fiscalité propre, dans les conditions prévues à l'article L.1111-8 ;

3° Les créations de services unifiés, en application de l'article L.5111-1-1 ;

4° Les modalités de la coordination, de la simplification et de la clarification des interventions financières des collectivités territoriales pouvant déroger aux 2° et 3° du I de l'article L.1111-9. »

Les CTEC sont obligatoires pour

l'exercice de compétence sous chef de filat, mais il est également possible de clarifier dans une CTEC la répartition des compétences entre collectivités dans le domaine des compétences partagées. C'est le choix qu'a fait par exemple la région Hauts-de-France.

Qui peut conclure des CTEC ?

L'élaboration d'une CTEC est obligatoire pour les régions ou les départements lorsqu'ils sont chefs de file. En revanche, elle est facultative pour les communes et les EPCI, lorsqu'ils sont eux-mêmes chefs de file. La CTEC peut être signée entre la région et l'ensemble des départements issus du territoire régional s'ils interviennent tous sur une même compétence. C'est par exemple le cas de la CTEC relative au règlement du nouveau contrat rural signé par la région Ile-de-France et l'ensemble des départements franciliens. Elle peut également être signée par la région avec chaque département, de manière individuelle. C'est le cas de la région Occitanie Pyrénées-Méditerranée qui a signé des CTEC avec chaque département sur la compétence solidarité territoriale.

Enfin la CTEC peut engager l'ensemble des collectivités concernées par la mise en oeuvre de la compétence, y compris les maîtres d'ouvrage locaux comme les EPCI, comme l'envisage par exemple la région Nouvelle Aquitaine dans le cadre d'une CTEC entre la région, le département de la Gironde et les 28 EPCI du territoire.

Il faudra toutefois avoir à l'esprit que le nombre de signataires est à considérer au regard de la capacité à faire délibérer l'ensemble des collectivités dans un délai de trois mois.

Un processus qui fait la part belle à la concertation

Les projets de CTEC sont élaborés dans le cadre d'une concertation poussée entre l'ensemble des collectivités concernées. Ils sont ensuite examinés par la CTAP qui peut formuler des observations, susceptibles d'être suivies par la collectivité. Le projet est ensuite transmis au préfet de région ainsi qu'aux collectivités concernées par sa mise en oeuvre. Elles ont un délai de 3 mois pour approuver par délibération la convention. Les actions menées dans le cadre de la CTEC font l'objet d'un rapport annuel également débattu en CTAP en vertu de l'article L.1111-9-1 alinéa VIII du CGCT : « Au moins une fois par an, la collectivité territoriale chargée d'organiser les modalités de l'action commune adresse à l'organe délibérant des collectivités territoriales et aux établissements publics concernés un rapport détaillant les actions menées dans le cadre de la convention territoriale d'exercice concerté de la compétence ou du plan d'actions, ainsi que les interventions financières intervenues. Ce rapport fait l'objet d'un débat. »

Impact sur le cofinancement des compétences

La loi Maptam a posé le principe de l'interdiction du cumul des subventions entre les collectivités pour les

projets relevant des compétences à chef de filat, qui s'exercent désormais dans le respect des conditions posées à l'article L.1111-9 du CGCT. Ce cofinancement demeure néanmoins possible dans le cadre d'une CTEC.

En effet, le fait de signer une CTEC permet de déroger :

à l'interdiction de cumul de subventions d'investissement et de fonctionnement de la région et du département ;

au taux maximum de 30 % de financements apportés par les personnes publiques à la participation minimale du maître d'ouvrage au financement de l'investissement d'un projet, sans qu'elle soit inférieure à 20 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques, sous réserve de dérogations prévues par la loi.

Les principales rubriques d'une CTEC

Si chaque CTEC peut être appréciée de façon particulière, selon ses spécificités propres, il est possible de dégager un cadre commun qui guidera leur élaboration.

1- Cadre réglementaire général et cadre de référence du domaine de compétence

Au-delà du rappel des aspects réglementaires, une annexe pourra préciser le domaine de compétence et d'intervention des différents niveaux de collectivités (description de la compétence du chef de filat...). Exemple : aménagement du territoire, solidarités des territoires, protection de la biodiversité...

2- Présentation des objectifs communs

Pour répondre aux objectifs de clarification, de cohérence et d'action en commun, la CTEC devra mettre en

évidence la vision partagée ou les objectifs communs à poursuivre. Exemple : objectifs de rationalisation et de clarification des modalités de l'action commune, souhait du maintien des cofinancements actuels...

3- Champs d'intervention

La CTEC présentera les modalités de coordination et de simplification de l'exercice de la compétence. Elle précisera notamment les modalités de concertation et le process d'intervention des différents niveaux de collectivité : instruction de la demande, consultation, obligation d'information réciproque et information des décisions d'attribution de subvention.

4- Clarification des interventions financières

La CTEC pourra apporter des précisions sur les participations financières de chacun (par exemple précision du taux de subvention de la région et du département en cas de cofinancement d'un dispositif). Elle pourra également rappeler, de manière expresse, la possibilité de déroger au taux de 30 % de financement de la personne publique et reconnaître le principe de cofinancement.

5- Mutualisation de moyens

La CTEC définira la mise en commun de moyens dans l'exercice de la compétence (services unifiés, guichet unique, dossier unique, plate-forme d'information...). Il pourra ainsi être décidé la création de « services unifiés » qui assureront en commun des services administratifs ou techniques concourant à l'exercice de la compétence. Il pourra également être décidé de confier la responsabilité de l'instruction des dossiers à une seule collectivité.

6- Délégation de compétences

Dans l'hypothèse d'une répartition des modalités d'exercice de la compétence pour davantage d'efficacité et de lisibilité, ou en raison de spécificités territoriales, la CTEC pourra prévoir d'éventuelles délégations de compétences entre collectivités locales (de la région ou du département vers un EPCI par exemple), qui pourront faire l'objet d'une convention distincte.

7- Coordination, suivi et partage d'information

La bonne mise en oeuvre de l'articulation des interventions des collectivités et de leur action conjointe repose sur le fonctionnement d'instances d'échange d'informations et/ou de décisions communes (comités de pilotage, de programmation, retours d'information sur les décisions prises...).

Des comités de suivi ou de programmation sont en général instaurés pour assurer la coordination de l'instruction des dossiers, évaluer et assurer une programmation commune.

Il peut également être rappelé l'obligation faite au chef de file d'élaborer chaque année un rapport de suivi de la mise en oeuvre de la CTEC, qui fera l'objet d'un débat dans chaque collectivité signataire. Un système de consignation d'information et de remontée structurée vers le chef de file devra être mis en place.

8- Durée de la convention et modalités de modification ou résiliation

La durée de la convention ne peut excéder 6 ans et peut être révisée tous les 3 ans. La durée maximale de 6 années peut sembler longue au regard de la durée d'une mandature et de la nécessité d'adapter le contenu des conventions dans un contexte d'évo-

18

lution des interventions des collectivités.

De même, la durée des CTEC ne doit pas être trop brève afin de pouvoir apprécier leur mise en oeuvre de manière pluriannuelle. Il peut parfois

s'avérer nécessaire d'élaborer une CTEC « transitoire » en attendant un accord plus complet sur un domaine de compétence. Une clause prévoyant les possibilités de révision ou de prolongation par avenant peut également être prévue.

9- Une clause classique concernant l'accord amiable en cas de litige. ■

par Auteur Associé

ENCADRÉS DE L'ARTICLE

Pour aller plus loin

Conférences territoriales de l'action publique : un outil de rationalisation ?

Suppression de la clause générale de compétence : une réforme pour rien ?

Un transfert de compétences en douceur pour les transports scolaires et interurbains

Transfert de l'eau et assainissement : les enjeux fiscaux et financiers



19

DOCUMENT n° 5

Tout savoir sur le Sraddet

Introduction

« Aider les adhérents de France urbaine dans leurs discussions avec les régions »

La loi du 7 août 2015 portant Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) confie aux régions la responsabilité d'élaborer, d'ici l'été 2019, un « schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires » (Sraddet). Les textes d'application prévus par la loi – un décret et une ordonnance – ont été publiés au journal officiel au mois d'août 2016, conformément aux dispositions prévus par la loi (12 mois suivant la promulgation de la loi).

Le Sraddet ne constitue pas un document d'urbanisme. Néanmoins, il générera une portée prescriptive réelle pour les collectivités et groupements infrarégionaux. Ses dispositions seront désormais opposables aux documents d'urbanisme élaborés par les communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

C'est là l'une des principales nouveautés par rapport aux schémas régionaux d'aménagement du territoire (Sradet) préexistants. Cette spécificité doit être soulignée puisqu'elle s'appuie sur un cas unique de prescriptivité des orientations d'une collectivité sur les autres. Notons toutefois qu'à la demande notamment de France urbaine, la loi précise que les Sraddet ne pourront entraîner aucune charge financière nouvelle pour les autres collectivités, sauf dans le cadre de conventions de mise en œuvre librement conclues.

Sa valeur ajoutée réside avant tout dans son caractère transversal, et dans sa contribution à la cohérence territoriale de grands ensembles régionaux. En réunissant divers schémas régionaux existants, le Sraddet doit permettre de prendre davantage en compte l'interdépendance des champs d'intervention thématiques que sont la mobilité, la cohérence écologique, les enjeux climatiques et énergétiques et la prévention des déchets.

Au vu des spécificités du Sraddet – une prescriptivité renforcée et une ambition intégratrice – il apparaît évident que l'efficacité de cette nouvelle génération de document planificateur résidera dans la capacité d'articulation des documents de planification régionaux et infrarégionaux, et sera fonction, par conséquent, de la qualité de l'association des territoires à son élaboration, et, par conséquent, à sa mise en œuvre.

Convaincues de cette réalité, France urbaine, Régions de France et l'Assemblée des communautés de France se sont mobilisées durant le débat parlementaire pour inscrire dans la loi certains principes fondamentaux d'élaboration.

Un débat préalable aura ainsi lieu en Conférence territoriale de l'action publique (CTAP), qui devra contribuer au partage de la méthode et du calendrier d'élaboration. Il apparaît toutefois que la CTAP, au vu de son fonctionnement actuel (réunion annuelle de toutes les collectivités), ne peut être le seul lieu de suivi par les territoires de l'élaboration du document. Il est indispensable de proposer une animation des personnes publiques associées, en précisant notamment l'association des métropoles et des SCOT de métropoles. Cette démarche de dialogue approfondi doit permettre d'éviter les écueils d'une planification descendante, et constitue l'opportunité d'un dialogue renouvelé entre les différents échelons de collectivités.

Dès 2004, l'ACUF et l'AMGVF proposaient une feuille de route similaire, résumée comme suit : « *du projet partagé au contrat qui engage* ».

L'articulation des lois MAPTAM et NOTRe offre les outils permettant la concrétisation d'une telle feuille de route : aux acteurs de s'en saisir.

Ce vadémécum rappelle les attentes de France urbaine en matière de contenu, d'élaboration et d'effets du Sraddet. Elle s'appuie sur les échanges que France urbaine a pu avoir avec les équipes de l'Association des Régions de France à l'automne 2015.

Surtout, elle vise à aider les élus et techniciens des adhérents de France urbaine dans leurs discussions en cours ou à venir avec les nouvelles équipes régionales.

Le contenu du Sraddet

La valeur ajoutée du Sraddet consiste à « répondre à deux enjeux fondamentaux de simplification »¹ exposés ainsi dans le rapport de présentation du décret et de l'ordonnance d'août 2016 :

- « la clarification du rôle des collectivités territoriales », en dotant la région d'un « document de planification prescriptif » ;
- « la rationalisation du nombre de documents existants en prévoyant l'insertion [...] de plusieurs schémas sectoriels », dans le but de « permettre une meilleure coordination des politiques publiques régionales concourant à l'aménagement du territoire ».

Le Sraddet se présente donc comme un document intégrateur, ce qui pose la question de son contenu et des limites de son périmètre thématique.

1. Quels sont les schémas inclus dans le Sraddet ?

La loi prévoit la substitution obligatoire du Sraddet aux schémas suivants :

- le schéma régional climat-air-énergie (SRCAE) ;
 - le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) ;
 - le schéma régional de l'intermodalité (SRI),
- et dans l'attente de son éventuelle élaboration, le Schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT) ;
- le plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD).

Dans les régions ayant fait l'objet d'une fusion, les schémas ayant vocation à être intégrés au Sraddet restent applicables sur le périmètre des anciennes régions jusqu'à leur remplacement par des schémas et documents correspondant au ressort des nouvelles régions. Ce remplacement a lieu au plus tard à la date prévue pour la révision de ces schémas et documents ou, en l'absence de précisions, avant août 2018.

2. Comment ces schémas sont-ils intégrés ?

Des « éléments essentiels de contenu » fixés par le décret

Les textes d'application publiés en août 2016 détaillent pour chaque ancien schéma les éléments essentiels repris dans le SRADDET. Le schéma régional de l'intermodalité devient ainsi « la planification régionale de l'intermodalité et des transports », qui vise à répondre aux « évolutions

prévisibles de la demande » et aux « besoins liés à la mise en œuvre du droit au transport ». Sont reprises les principales missions du SRI : « cohérence des services de transport public et des plans de déplacement urbain limitrophes », « information des usagers », tarifs et billettiques, « modalités de coordination de l'action des collectivités »...

Des modalités d'élaboration « écrasées » par celle du nouveau Sraddet

L'intégration de ces schémas a cependant des incidences sur les modalités d'élaboration qui pouvaient préexister. Alors que le schéma régional de l'intermodalité devait faire l'objet de l'avis favorable² des autres collectivités compétentes pour être adopté, l'ensemble des schémas intégrés sont désormais soumis aux règles classiques d'élaboration du Sraddet, sans avis conforme. Cette procédure d'association privilégiée des autorités organisatrices est donc supprimée.

3. Les thématiques facultatives

La loi précise que le Sraddet peut également porter sur tout domaine contribuant à l'aménagement du territoire et pour lequel la région détient une compétence exclusive de planification. En l'état actuel des textes, la loi ne

Les schémas non intégrés

Durant la période de concertation relative à l'élaboration du décret et de l'ordonnance du Sraddet, France urbaine avait interrogé la Direction générale des collectivités locales (DGCL) sur l'intégration de certains documents de planification rattachés aux schémas évoqués ci-dessus :

- le schéma régional biomasse ;
- le schéma régional éolien ;
- le Programme régional pour l'efficacité énergétique (PREE).

Aucun de ces documents n'a finalement été intégré au Sraddet. Par conséquent, ils n'ont pas le niveau de prescriptivité que donne la loi au Sraddet.

Le PREE reste bien en-dehors du Sraddet, mais conserve un lien avec lui puisque le SRCAE, dont il constituait un volet, est quant à lui intégré. Si le PREE a vocation à décliner les objectifs du Sraddet en matière de rénovation énergétique, la loi NOTRe ne renforce pas sa portée prescriptive par rapport au droit existant.

reconnaît aux régions aucune compétence exclusive de planification au-delà des domaines déjà listés. Il faut donc considérer qu'en l'absence de disposition législative nouvelle, aucun autre schéma existant ne peut être intégré au Sraddet.

Par ailleurs, la loi NOTRe prévoit la possibilité d'intégrer le Schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN) au Sraddet dès lors qu'il existe une stratégie régionale d'aménagement numérique.

¹ Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance no 2016-1028 du 27 juillet 2016 relative aux mesures de coordination rendues nécessaires par l'intégration dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, des schémas régionaux sectoriels mentionnés à l'article 13 de la loi no 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

² Ancien article L1213-3-2, antérieur à l'adoption de la loi NOTRe : « Le projet est arrêté par le conseil régional après avis favorable des conseils départementaux des départements inclus dans la région représentant au moins la moitié de la population régionale et des organes délibérants des autorités organisatrices de la mobilité représentant au moins la moitié de la population des périmètres de transports urbains de la région ».

Le cas particulier du nouveau plan régional des déchets (Article 8)

La loi NOTRe crée en effet un nouveau plan régional de prévention et de gestion des déchets, auquel le Sraddet a vocation à se substituer. Dans la mesure où il n'est pas possible d'intégrer au Sraddet un schéma n'existant pas encore, un premier plan régional des déchets sera en effet élaboré, et intégré au Sraddet lors de sa révision.

Ce plan régional des déchets est issu du regroupement de plusieurs documents de planification existants, parfois d'échelles différentes :

- les plans régionaux (ou interrégionaux) de prévention et gestion des déchets dangereux ;
- les plans départementaux (ou interdépartementaux) de prévention et gestion des déchets non-dangereux ;
- les plans départementaux (ou interdépartementaux) de prévention et gestion des déchets issus du bâtiment.

Reprenant le contenu de ces divers volets, il devra fixer des objectifs à six et douze ans (prévention, recyclage, valorisation) en indiquant « les installations qu'il apparaît nécessaire de créer ».

Le projet de plan régional des déchets est élaboré en concertation avec les collectivités et groupements compétents, ainsi qu'avec les organisations professionnelles concernées, les éco-organismes et les associations agréées de protection de l'environnement. Une majorité de blocage a été obtenue : si « au moins 3/5èmes des autorités organisatrices en matière de traitement des déchets », « représentant 60% de la population » ont émis un avis défavorable, le Préfet peut demander à la région de proposer un nouveau projet tenant compte des observations formulées.

4. L'architecture du Sraddet

Le texte de loi ne détermine pas avec précision l'architecture du futur Sraddet. Néanmoins, il est possible de distinguer quatre grandes parties :

- le rapport du schéma dresse l'état des lieux régional, énonce la stratégie et fixe les objectifs de moyen et long terme du Sraddet, que les collectivités et groupements devront prendre en compte ;

- le fascicule, divisé en chapitres thématiques librement déterminés par la région, rassemble les règles générales du Sraddet, avec lesquelles les actes des collectivités et groupements seront compatibles (cf. infra). Attention, si le fascicule rassemble l'ensemble de ces règles et leurs modalités de suivi, il contient d'autres éléments - modalités d'accompagnement et documents graphiques illustratifs - sans valeur prescriptive. En d'autres termes, l'inscription au fascicule n'emporte pas prescriptivité ;

- la carte synthétique, établie à l'échelle du 1/150.000^{ème}, qui peut être décomposée en plusieurs cartes dès lors que cette même échelle est respectée. Elle n'est pas prescriptive ;

- les annexes, composées :

1. du rapport sur les incidences environnementales du Sraddet,
2. de l'état des lieux de la prévention et gestion des déchets,
3. du diagnostic du territoire régional, de la présentation des continuités écologiques retenues pour constituer la trame verte et bleue régionale et du plan d'action stratégique et l'atlas cartographique prévus par les articles R. 371-26 à R. 371-29 du code de l'environnement.

Au-delà de ces figures imposées, la qualité du dialogue entre la région et les collectivités et groupements infrarégionaux sera garante de l'adaptation de chaque Sraddet aux réalités, aux spécificités et aux caractéristiques structurantes de chaque ensemble régional.



L'élaboration du Sraddet

La première génération de Sraddet devra être adoptée le 7 août 2019 au plus tard, le législateur ayant laissé aux régions trois années après la promulgation de la loi pour élaborer, en lien étroit avec les territoires, ce document de planification stratégique. Ce délai doit notamment permettre une véritable co-production du schéma, souhaitée par le législateur et inscrite dans la loi.

1. Qui est autour de la table ?

La détermination des parties prenantes à l'élaboration du Sraddet a fait l'objet de longues discussions devant le Parlement. France urbaine et l'Assemblée des communautés de France ont toujours défendu la double-nécessité d'un renforcement du couple inter-communalités-régions pour garantir une réelle coproduction - et donc efficacité - du document.

Trois niveaux d'association ont finalement été retenus par le législateur :

- l'association de plein droit aux travaux : quelles que soient les thématiques, ces acteurs devront obligatoirement être autour de la table ;

- l'association potentielle : ces acteurs peuvent être associés aux travaux et réflexions si la région ou les partenaires associés estiment que le sujet le justifie ;

- la consultation : ces acteurs peuvent être entendus pour alimenter la réflexion régionale.

Les métropoles et les EPCI compétents en matière de PLU et PDU sont donc associés de plein droit à l'élaboration du SRADDET, mais sont également sollicités pour avis sur le projet de schéma arrêté par la région au terme de la phase d'élaboration. En effet, le projet de schéma est soumis pour avis aux métropoles, aux collectivités à statut particulier, aux EPCI compétents PLU, la DREAL et la CTAP. Rien ne garantit cependant que cet avis soit pris en compte.

Sont associés de plein droit	Sont associés de plein droit	Peuvent être consultés
Le représentant de l'Etat dans la région	EPCI hors SCOT	Tout autre organisme identifié par la région
Les conseils départementaux : voirie et infrastructure numérique	CESER	
Métropoles	Organismes consulaires	
Etablissements publics de SCOT		
Les comités de massif		
Les collectivités à statut particulier		
Les EPCI compétents en matière de PLU et de PDU		

2. Quel est le calendrier ?

Une fois les acteurs identifiés se pose la question du calendrier d'élaboration des Sraddet. Nous avons évoqué plus haut que les textes d'application ont fixé à août 2019 la date butoir pour l'adoption des Sraddet. Le législateur n'a prévu aucune sanction pour les régions - dont un certain nombre font face à d'importants chantiers de fusion - qui n'élaboreraient pas leur document dans ce délai. Il importe cependant de rappeler que l'article 133 instaure la possibilité, en cas de condamnation de la France par l'Union européenne, d'appeler la responsabilité financière des collectivités si le manquement est considéré relever de leurs compétences. Or la planification en matière de déchets fait partie des obligations européennes de la France. Les risques de condamnation pour manquement pourraient faciliter la prise en compte du calendrier législatif.

Phase 1

Le Conseil régional débat sur les objectifs du schéma

Phase 2

La CTAP débat sur les modalités d'élaboration du schéma :

1. Les domaines concernés
2. Le calendrier prévisionnel d'élaboration
3. Les modalités d'association des acteurs
4. Les personnes associées en fonction des différentes thématiques

Phase 3

Le conseil régional élabore le projet de schéma avec les personnes dont l'association est prévue de plein droit par la loi, et le cas échéant de manière facultative

Phase 4

Le projet de schéma est arrêté par la région et soumis pour avis aux métropoles, aux collectivités à statut particulier, aux EPCI compétents PLU, la DREAL et la CTAP



Délai de 3 mois

Phase 5

Le projet de schéma est soumis à enquête publique



Délai de 3 mois

Phase 6

Le conseil régional approuve le projet et le transmet au Préfet

Le Préfet approuve le schéma

Il est adopté

Le Préfet n'approuve pas le schéma

Il est modifié par la région dans un délai de 3 mois

Phase 7

Substitution du Sradet aux schémas existants

Phase 8

Des conventions de mises en œuvre peuvent être conclues

Bilatérales : avec un EPCI à fiscalité propre par exemple

Multilatérales : avec plusieurs EPCI à fiscalité propre

3. Deux phases maîtresses de co-élaboration

L'expérience acquise sur les territoires montre que seul un dialogue approfondi, gage d'une concertation de qualité entre acteurs, assure l'efficacité de la mise en œuvre de schémas ou plans régionaux. Le respect des prérogatives de chaque collectivité, en particulier des principaux territoires urbains, est nécessaire dans le processus d'élaboration du Sraddet. La loi NOTRe donne des outils pour atteindre ces objectifs, mais laisse aux régions le soin de les activer de manière optimale. Deux étapes d'élaboration s'avèrent particulièrement cruciales dans le cadre du dialogue intercommunalités-régions :

• *le débat préalable en Conférence territoriale de l'action publique*

La loi NOTRe pose le principe d'une **co-élaboration du projet de Sraddet en conférence territoriale de l'action publique (CTAP)**. Ainsi, les modalités d'élaboration du schéma sont prévues par délibération du conseil régional à l'issue d'un débat » au sein de la CTAP.

Plus précisément, cette délibération doit fixer :

- le périmètre des thématiques couvert par le Sraddet dont les éventuels domaines facultatifs ;
- le calendrier prévisionnel d'association des acteurs ;
- la liste des personnes morales associées en fonction des différents volets du schéma.

Cette phase d'élaboration est cruciale puisqu'elle doit permettre de passer du projet partagé au contrat qui engage. La véritable plus-value du Sraddet réside certes dans son aspect intégrateur d'un point de vue thématique, mais aussi dans sa capacité à être élaboré de manière transversale avec les acteurs et partenaires concernés.

• *La possibilité de conventionner la mise en œuvre*

Il est possible pour un ou plusieurs EPCI à FP, PETR et collectivités à statut particulier de conclure une convention avec la région pour décider conjointement d'affiner la mise en œuvre du Sraddet sur leur territoire. Cette convention est nécessairement adoptée dans les mêmes termes par les différentes assemblées délibérantes concernées, et permet une réelle mise en œuvre des ambitions du Sraddet. Elle dépend donc directement de la qualité de concertation lors du débat préalable.

4. Modalités de révision

La loi précise que le Sraddet peut être révisé suivant les mêmes principes que ceux présidant à son élaboration (avec débat préalable en CTAP). Il s'agit bien d'une possibilité.

En effet, une disposition autorise le conseil régional, dans les 6 mois suivant son renouvellement, à décider seul le maintien en l'état du Sraddet, ou sa révision partielle. Les collectivités infrarégionales, et donc les territoires urbains, ne sont donc pas forcément associées à cette décision particulièrement importante. Une grande vigilance s'impose donc pour que le partenariat régional se saisisse des principes de co-production prévus par le texte.



CTAP : une étape-clé du débat, un outil de coproduction mais des interrogations qui subsistent

Si la phase de concertation préalable en CTAP peut conduire à une véritable coproduction du document, elle peut également s'avérer très succincte. En effet, rappelons qu'une CTAP ne vote pas, mais émet des avis. Outre la difficulté conceptuelle à imaginer de rendre un avis sans vote, cela veut surtout dire qu'une région ne sera verra aucunement contrainte par l'avis rendu par la CTAP.

Dans les faits, la région débattre sur les objectifs du Sraddet avant de réunir la CTAP afin de lui proposer un programme de travail, qui pourra s'avérer plus ou moins détaillé. Une fois que la CTAP aura rendu son avis, la région délibérera pour adopter le projet de Sraddet, modifié ou non. En d'autres termes, les méthodes d'élaboration pourront varier selon un prisme allant :

- de la véritable coproduction : calendrier détaillé, programmes de travail thématiques ou transversaux, échéances de restitution, temps de mise en commun et de consolidation, nouveau passage en CTAP le cas échéant pour valider le travail collectif...
- à la simple formalité : avis de la CTAP puis vote sur le projet de Sraddet sans amendement.

Aucune prise en compte n'est donc garantie au partenariat infrarégional, au-delà de la démonstration nécessaire du fait que l'effectivité réelle du Sraddet résidera dans une coproduction suffisamment aboutie pour permettre, par la suite, des conventions d'application puissantes et précises.

Concertation, consultation, de quoi parle-t-on ?

La gouvernance : l'ensemble des conditions dans lesquelles les plans d'actions sont réalisés, intégrant à la fois la légitimité du fonctionnement politique, les rapports avec l'administration et les relations entre l'institution et le reste de la société. La gouvernance est un mode d'élaboration et de mise en œuvre de l'action publique qui se fonde sur : la prise en compte de la pluralité des acteurs et un processus collectif de négociation et de légitimation.

(Source : *Guide de la concertation, cœur du développement durable*, Éditions du CERTU, 2006).

La concertation est une attitude globale de demande d'avis sur un projet, par la consultation de personnes intéressées par une décision avant qu'elle ne soit prise. L'autorité, qui veut prendre une décision, la présente aux personnes concernées et engage un dialogue avec eux. L'autorité reste libre de sa décision. La concertation peut être engagée très en amont de la décision dès les études préalables.

Si l'autorité reste libre de sa décision, elle doit toutefois justifier la motivation de sa décision.

(Source : site de la Commission national du débat public).

La consultation est un processus par lequel les décideurs demandent l'avis de la population afin de connaître leur opinion, leurs attentes et leurs besoins, à n'importe quel stade de l'avancement d'un projet : Celle-ci n'a cependant aucune certitude que ses remarques ou contributions soient prises en compte dans la décision finale.

(Source : site de la Commission national du débat public)

L'association : notion réglementaire issue du code de l'urbanisme, l'association désigne explicitement tout mode de travail collaboratif permettant à plusieurs acteurs de co-concevoir un projet ou une vision commune autour d'un sujet prédéfini. L'association s'effectue de manière nécessairement contradictoire, participative avec une implication forte et continue de l'ensemble des participants.

(Source : INERIS, 2010)

Les effets du Sraddet

Comme indiqué plus haut, l'un des deux objectifs assignés au Sraddet par ses concepteurs est de contribuer à « la clarification du rôle des collectivités territoriales, en octroyant à la région un rôle majeur en matière d'aménagement du territoire, en la dotant d'un document de planification prescriptif. » C'est en effet la principale nouveauté de ce nouveau schéma, descendant des SRADT, cas unique de prescriptivité des orientations d'une collectivité sur les autres.

Cette prescriptivité renforcée ne doit néanmoins pas conduire à oublier la nature du Sraddet, « simple » document d'aménagement face en particulier aux documents d'urbanisme locaux. Le Sraddet ne saurait ainsi, sans méconnaître le droit, encadrer trop finement les documents locaux de planification.

Ainsi, on voit s'organiser aujourd'hui un mécanisme en « poupées gigognes » des documents de planification en matière d'aménagement portés par les collectivités :

- un Sraddet, document d'aménagement pluri-thématique ayant vocation à fixer de grandes orientations ;
- des documents locaux de planification – SCOT (ou PLU), PDU et PCAET – ne pouvant pas s'opposer frontalement aux orientations du Sraddet.

1. Les effets directs du Sraddet : objectifs et règles générales

La loi NOTRe entend renforcer le caractère prescriptif du nouveau schéma régional. Dans la mesure où le principe de libre-administration interdit toute tutelle d'une collectivité

Le Sraddet dans la hiérarchie des normes

Le Sraddet doit respecter certains documents et orientations. Il doit ainsi prendre en compte :

- les projets d'intérêt général (PIG) ;
- les opérations d'intérêt national (OIN) ;
- les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ;
- les projets de localisation des grands équipements, des infrastructures et des activités économiques importantes en termes d'investissement et d'emploi ;
- les chartes des parcs nationaux et de leurs cartes ;
- les schémas interrégionaux d'aménagement et de développement de massif.

Il doit être compatible avec les objectifs des Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et des Plans de gestion des risques d'inondation (PGRI).

sur une autre, c'est en réalité l'approbation du schéma par le Préfet qui active son opposabilité vis-à-vis des territoires. Cette opposabilité fonctionne « à deux niveaux » :

- les objectifs sont pris en compte par les documents locaux de planification ;
- les actes des collectivités sont compatibles avec les règles générales. et a fortiori de leur compatibilité avec les règles générales.

Prise en compte des objectifs : des effets prescriptifs limités

Le Sradet fixe avant tout de grandes orientations sur les différentes thématiques qu'il recouvre, retranscrites sous forme d'objectifs de moyen et de long terme. Ces derniers présentent donc une vision de l'aménagement du territoire régional sur plusieurs années, cadrage de la stratégie des acteurs régionaux.

Ces objectifs doivent être pris en compte par les schémas de cohérence territoriale Schéma de cohérence territorial (SCOT), ou à défaut les Plans locaux d'urbanisme (PLU), les Plans de déplacements urbains (PDU) et les Plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET).

Juridiquement, la prise en compte implique une obligation de compatibilité avec dérogation possible pour des motifs justifiés. Selon le Conseil d'État, la prise en compte impose de « ne pas s'écarter des orientations fondamentales sauf, sous le contrôle du juge, pour un motif tiré de l'intérêt de l'opération et dans la mesure où cet intérêt le justifie » (CE, 9 juin 2004, 28 juillet 2004 et 17 mars 2010). Cela signifie qu'il est possible de s'écarter du respect de l'orientation en justifiant d'un intérêt public local.

Des effets avant tout produits par les règles générales

Les SCOT (ou défaut les PLU), les PDU, les PCAET doivent être rendus compatibles avec ces règles générales, qui disposent ainsi d'une prescriptivité renforcée par rapport aux objectifs du Sradet. La compatibilité implique en effet « une obligation de non contrariété aux orientations fondamentales de la norme supérieure, en laissant une certaine marge de manœuvre pour préciser et développer les orientations des documents ou normes supérieurs. »

Il reste néanmoins très difficile aujourd'hui de déterminer avec précision la nature d'une règle générale, malgré certaines précisions apportées à bon escient par la loi :

- premièrement, **ces règles ne peuvent « méconnaître les compétences de l'Etat et des autres collectivités territoriales » ;**
- de plus, **elles ne peuvent varier que selon les « grandes parties du territoire régional ».** Cette notion doit être articulée avec la notion d'échelle minimale des documents cartographiques. Le SRADDET est un document d'aménagement stratégique, qui n'a pas vocation à s'appliquer à la parcelle, ce que la loi lui interdit bien sûr. S'il ne s'agit pas de nier la pertinence de l'outil pour encadrer par exemple le développement de l'inter-SCOT ou s'intéresser à certaines morphologies structurantes, les règles générales ne peuvent pas descendre à une échelle trop fine.
- enfin, **les règles générales ne peuvent avoir pour conséquence directe,** pour les autres collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre, **la création ou l'aggravation d'une charge** d'investissement ou d'une charge de fonctionnement récurrente.

Aucune administration de l'Etat ne s'est essayée à l'exercice de proposer des exemples de telles règles générales depuis la promulgation de la loi NOTRe. Seule la DGCL, dans une note datée du 29 avril 2015, indiquait que si, « en matière d'urbanisme, le schéma pourra, par exemple définir un objectif de lutte contre l'artificialisation des sols et de préservation des terres agricoles en fixant un pourcentage de terres à préserver à l'échelle de grandes zones infrarégionales, la seule contrainte pesant sur les collectivités infrarégionales sera ne pas entrer en contradiction directe avec cet objectif et donc de favoriser les politiques de densification réduisant l'étalement de l'urbanisation, sans bien entendu que celle-ci ne soit interdite ».

Une cartographie purement indicative

Comme le précise le décret d'application du 3août 2016, « la carte synthétique illustrant les objectifs du schéma prévue par le dernier alinéa de l'article L. 4251-1 est établie à l'échelle du 1/150000. Elle peut être décomposée en plusieurs cartes relatives aux éléments qui la constituent, de même échelle et à caractère également indicatif ».

En d'autres termes, aucune carte prescriptive ne peut figurer dans les Sradet. Les cartographies prescriptives qui pouvaient caractériser certains schémas intégrés au Sradet (le Schéma régional de cohérence écologique par exemple) ne sont donc pas intégrées au Sradet.

Au-delà de cette carte, des documents graphiques peuvent illustrer telle ou telle règle générale. Ils sont contenus dans le fascicule mais le décret précise qu'ils sont « dépourvus de tout caractère contraignant ». Le fascicule rassemble en effet les règles générales mais peut également comporter d'autres éléments sans portée prescriptive :

- de documents graphiques ;
- de propositions de mesures d'accompagnement destinées aux autres acteurs de l'aménagement et du développement durable régional.

C'est donc bien l'identification comme règle qui donne la prescriptivité, et non l'inscription au fascicule.

2. La convention : un outil pour aller plus loin basé sur le strict volontariat

Il est possible pour un ou plusieurs EPCI à FP, PETR et collectivités à statut particulier de conclure une convention avec la région pour décider conjointement d'affiner la mise en œuvre du SRADDET sur leur territoire. Par définition, cette convention est nécessairement adoptée dans les mêmes termes par les différentes assemblées délibérantes concernées. Dans ce cas, il est possible de déroger aux principes encadrant les règles générales (cliquet géographique, effets financiers). Ce modèle matérialise une vraie co-production de la politique d'aménagement entre région et collectivités infrarégionales. Aussi, il pourrait être intéressant de prendre en considération, dans le processus d'élaboration de telles conventions, les axes de financement définis dans les contrats de projet Etat-région (CPER).

En guise de conclusion : *« du projet partagé au contrat qui engage »*

C'est en ces termes que l'ACUF et l'AMGVF avaient conclu leurs travaux en 2004 sur la nécessaire co-construction de l'aménagement du territoire par les différents niveaux de responsabilité.

Plutôt que de chercher à tout prix à réduire de façon univoque les couches du « millefeuille territorial » il apparaît plus cohérent de faciliter le dialogue entre les différents niveaux de responsabilité pour aboutir à une répartition négociée de celles-ci, lisible et respecté. Cela suppose que chaque niveau exprime son projet, qu'un lieu et des processus de mise en cohérence existent et qu'à l'issue les décisions soit contractualisées et respectées, notamment en matière financière (la notion d'engagement ayant également un sens comptable). L'articulation des lois MAPTAM et NOTRe offre les outils permettant cette mise en cohérence et lisibilité : aux acteurs de s'en saisir.