

## **Le rapport Jean-Jacques de Peretti sur la répartition des compétences entre les départements et les régions. (2ème partie).**

### **6. Les SOCMS doivent s'inscrire dans une démarche plus large : l'adoption d'un véritable projet de territoire.**

La mission de Peretti estime « *qu'un véritable projet de territoire ne peut pas se limiter au seul SOCMS* » Quatre conditions sont à remplir pour constituer un véritable projet de territoire :

- disposer d'une instance politique pérenne ;
- disposer d'un document stratégique ;
- hiérarchiser les priorités par la définition de l'intérêt régional ;
- s'articuler sur les Contrat de projet État/région (CPER) et sur les Programmes Opérationnels Européens (POE).

#### **En premier lieu, une instance : la Conférence Régionale des Exécutifs Territoriaux (CRETE).**

Cette instance a été créée par la loi du 13 août 2004 (acte II-Raffarin) à la suite d'une étude sur des instances informelles mises en oeuvre par certaines collectivités territoriales pour mieux coordonner leurs actions respectives. Elle est composée du président du conseil régional, des présidents des conseils généraux, des présidents des communautés urbaines, des présidents des communautés d'agglomération et des maires des villes chefs-lieux. C'est essentiellement une instance de concertation entre la région et les départements qui la composent. La CRETE « *a pour mission d'étudier et de débattre de tous sujets concernant l'exercice de compétences pour lesquelles une concertation est prévue par la loi et de tous domaines nécessitant une harmonisation entre les deux niveaux de collectivités* ».

Lors des débats de la réforme des collectivités territoriales (loi du 16 décembre 2010), les socialistes ont présenté **les CRETE comme une alternative aux conseillers territoriaux**. Il n'est pas besoin de créer ces nouveaux élus hybrides pour coordonner les actions régionales et départementales puisque cette coordination s'effectue déjà grâce aux CRETE. Il s'en est suivi un débat confus. Plusieurs présidents socialistes de région ont affirmé que les CRETE fonctionnaient régulièrement et très efficacement. Des parlementaires de l'opposition ont affirmé le contraire : les CRETE ne sont jamais réunies (ou très rarement). Il s'agit d'une « *grand'messe* » au cours de laquelle le président du conseil régional justifie son action dans l'autosatisfaction. Il n'y a pas de véritable débat. Il n'y a pas de véritable concertation. Les socialistes ont affirmé qu'en cas d'alternance ils supprimeraient les conseillers territoriaux et renforceraient les CRETE.

Le « *rapport Belot* », c'est-à-dire le rapport que le Sénat avait fait établir avant la discussion du projet de la loi sur la réforme des collectivités locales, afin de fixer sa doctrine, et qui avait reçu un large consensus pour la plupart de ses préconisations, a tenté de faire le bilan des CRETE. « *Lorsque les collectivités jouent le jeu de la concertation, les CRETE peuvent constituer un espace de dialogue et de projection vers l'avenir, permettant à chaque échelon territorial de prendre conscience de la nécessaire coordination de son action avec celles de ses partenaires et d'envisager certaines de ses problématiques locales dans un cadre plus large, au bénéfice de tous* ». Le fonctionnement breton est considéré comme exemplaire. Mais

il faut rappeler aussi que le rapport Belot est hostile aux conseillers territoriaux et que le gouvernement l'a constamment balayé avec mépris.

La loi du 16 décembre 2010 a maintenu cette structure, en en modifiant légèrement la composition. Aux membres déjà cités s'ajoutent les présidents de conseils de métropole et un représentant par département des présidents de communautés de communes. La loi rappelle que la CRETE se réunit à l'initiative du président du conseil régional, au moins une fois par an.

Le rapport de Peretti estime aussi que « **les CRETE peuvent constituer des lieux de négociation efficaces** ». « Elles permettent de rassembler de manière régulière l'ensemble des acteurs responsables de politiques publiques du territoire ». « Elles favorisent la concertation et la mise en place de solutions pragmatiques en réponse à des difficultés locales ».

Le rapport propose **une réforme des CRETE**. Il faut leur permettre de se réunir chaque fois que nécessaire, mais au moins trois fois par an. « Les délibérations adoptées au sein de cette conférence devraient faire l'objet, dans un délai rapproché, de délibérations conformes dans les assemblées délibérantes de collectivités concernées ». La présence des préfets de région et/ou de département ne devrait se faire que si elle est sollicitée par la CRETE, en fonction de son ordre du jour. On peut imaginer une réunion annuelle au cours de laquelle les préfets « pourront présenter leur rapport annuel d'activités des services de l'État ».

La mission recommande de s'appuyer sur les CRETE pour permettre la concertation, l'évaluation, éventuellement la révision des SOCMS. La région en assurerait le pilotage, en assurerait le pilotage en tant « qu'autorité organisatrice » (voir NOTE N° 63).

### **En deuxième lieu : un débat stratégique préalable à l'adoption du SOCMS.**

La mission estime que l'élaboration du SOCMS doit être précédée « par **une réflexion et un débat très ouvert sur les priorités stratégiques de la région à l'horizon 10/15 ans**. La date de 2022 semble être opportune, afin de se caler sur une perspective de deux mandats régionaux ». « Le débat, piloté par la région doit associer les conseils généraux, les grandes agglomérations (métropoles, communautés urbaines et pôles métropolitains), les autres intercommunalités, les chambres consulaires, les partenaires sociaux **mais aussi les citoyens,** notamment par le biais de l'informatique ».

**Dans cette perspective, la mission considère que la formule du SRADDT doit être conservée et développée.** Cette démarche est souple et s'adapte aux contextes locaux. La grande majorité des régions l'a adoptée et peut s'en servir de base pour l'élaboration d'un document 2011-2022. **Le projet de territoire correspondrait donc, dans l'esprit de la mission, à l'adoption de deux documents coordonnés : un SRADDT et un SOCMS.** Autrement dit, le SOCMS ne peut, en aucun cas, supprimer le SRADDT.

La force de tels documents est qu'ils devraient être adoptés conjointement par la région et les départements, après avis des métropoles, des communautés urbaines, des pôles métropolitains et des communautés d'agglomération. Mais, ils ne seront vraiment opérationnel que s'ils obtiennent **l'octroi d'un caractère prescriptif.**

L'adoption conjointe offre « les avantages du consensus et de la dynamique conférée par le rassemblement des forces régionales dans un élan commun » Mais elle offre « les inconvénients d'une négociation multilatérale entre des interlocuteurs nombreux (trop

*nombreux ?), aux intérêts parfois divergents ». Un interlocuteur peut bloquer le système. C'est pourquoi la mission « estime indispensable d'évoluer à terme vers **un SRADDT opposable**, s'inspirant du SRIF parisien ou du PADDUC corse » (voire NOTE N° 63).*

À ce propos, le rapport donne une précision juridique très utile. Il rappelle que l'opposabilité comprend trois degrés :

- **la prise en compte** « *des options fondamentales du document de norme supérieure* »
- **la conformité** qui est « *une obligation positive du respect de la norme supérieure* » ;
- **la compatibilité** qui est « *une obligation négative de non contrariété* ». Une norme est jugée compatible avec une autre dès lors qu'elle n'y contrevient pas et en respecte les principes essentiels. « *Elle ne doit pas avoir pour effet ni d'en empêcher ni d'en freiner l'application* ». On pourrait étudier, par exemple, à la lumière de ces deux dernières notions la hiérarchie des documents d'urbanisme réglementaires.

La mission suggère que le document, voté et élaboré par la région soit porté à la connaissance de l'État, puis reçoive l'avis du Conseil Économique, Social et Environnemental Régional (CESER), des départements, des métropoles, communautés urbaines, pôles métropolitains et **rendu prescriptif par décret en Conseil d'État** ». On respecterait ainsi le principe de non-tutelle d'une collectivité locale sur une autre, aujourd'hui constitutionnalisés.

### **En troisième lieu : une déclaration d'intérêt régional.**

Les lois du 6 février 1992 et du 12 juillet 1999 ont fait faire un bond qualitatif considérable à l'intercommunalité en **obligeant les conseils communautaires à définir « un intérêt communautaire »**. Les lois ne donnent pas de définition ou de critères précis pour définir l'intérêt communautaire. Il laisse une grande liberté aux élus pour en discuter du contenu entre eux. Comme le souligne notre projet de Livre Blanc, on est vraiment dans **une démarche de subsidiarité ascendante, de type fédéral** qui est l'apport essentiel de l'intercommunalité de développement et de projet à l'évolution institutionnelle que nous saouhaitons. L'étude des statuts des communautés, c'est-à-dire des pactes que les communes ont librement passés entre elles, montre les éléments qui ont été le plus souvent retenus pour déterminer les compétences qui restent aux communes et les compétences qu'elles acceptent de déléguer à leur communauté. Il ne s'agit pas seulement de matières administratives complètes ou partielles, mais d'équipements et de services jaugés au cas par cas. Plusieurs éléments géographiques ou quantitatifs sont utilisés :

- des seuils financiers (les équipements et les services sont transférés à la communauté à partir d'un certain montant d'investissement ou d'un certain coût de fonctionnement) ;
- des éléments physiques (les équipements sont rendus communautaires à partir d'une certaine superficie, d'une certaine capacité...) ;
- des critères géographiques (localisation des équipements et services transférés...) ;
- des critères liés à la nature de l'équipement (un bassin de natation à la commune, une piscine olympique à la communauté !) le type de fréquentation (communale, intercommunale...) la destination, etc...
- Cette distinction concerne aussi bien les équipements et les services existant que les nouveaux, au fur et à mesure qu'ils sont créés.

**La question majeure que pose le rapport de Peretti est en somme de savoir si l'on peut procéder de la même manière entre les départements et la région pour définir « un intérêt régional ».**

La loi du 16 décembre 2010 introduit la notion « *intérêt régional* » quand elle cherche à caractériser les opérations auxquelles la région pourra contribuer financièrement. Mais sans plus de précision. L'article concernant cette question doit entrer en application le 1<sup>er</sup> janvier 2012, mais **on attend toujours le décret d'application** qui doit déterminer de façon plus précise les modalités d'application de cette notion nouvelle.

Cependant, il faut comprendre la différence juridique fondamentale entre « *l'intérêt communautaire* » et « *l'intérêt régional* ». Dans le premier cas, les communes sont des collectivités locales et les intercommunalités ne sont que des établissements publics qui n'ont que les compétences que les communes acceptent de leur transférer. Dans le second cas les départements et les régions sont tous deux des collectivités locales, sans possibilité de tutelle des uns sur les autres. Les relations entre région et département sont donc « *d'une nature radicalement différente* » de celles entre intercommunalités et communes. Le SOCMS n'opèrera pas des transferts de compétences ou de parties de compétences, comme entre les communes et leur intercommunalité, mais « *des délégations de compétences, des mutualisations de service, une harmonisation des interventions financières* ». Cependant les acquis des discussions passées entre les élus communaux et les élus communautaires peuvent éclairer les discussions futures entre les conseillers généraux et les conseillers régionaux (sans parler des discussions intérieures aux conseillers territoriaux, s'ils cumulent un jour les deux fonctions !)

Les propositions de la mission relatives aux SRADDT, à l'anticipation de l'élaboration des SOCMS, à la DIRE, à la CRETE peuvent être mise en oeuvre à droit constant. « ***Par contre la proposition d'évolution de l'octroi d'un caractère prescriptif au document stratégique requiert une évolution législative*** ».

## **7. Des évolutions législatives permettraient d'étendre des concepts et des expériences en cours.**

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

Avec une certaine audace novatrice, la mission de Peretti explore trois voies qui sont déjà ouvertes par des expérimentations locales.

### **Le SOCMS pourrait être fondé sur la mise en place d'autorités organisatrices.**

*« La mission souhaite se faire l'interprète de nombre de ses interlocuteurs en soutenant l'idée d'étendre la notion d'autorité organisatrice bien au-delà du seul secteur des transports » (voir NOTE N° 63).*

Elle fait ensuite l'apologie de ce concept. « *Il présente l'avantage de mettre clairement l'accent sur la responsabilité des collectivités dans la définition du service public, c'est-à-dire dans la définition de ses missions, de ses objectifs, de son organisation et du cahier des charges de chacun des services mis en place ou de ses composantes. Son principal intérêt est*

*de ne pas se confondre avec la notion « d'opérateur ». Cela signifie qu'il laisse la porte ouverte aussi bien à la régie directe qu'à la concession de services publics à des opérateurs privés. « Il permet aussi de mettre en place des appels à compétences sur des bases claires et transparentes, quasiment concurrentielles ». « Les différents échelons de collectivités peuvent se porter candidats à l'exercice délégué d'une compétence et donner partiellement corps au principe constitutionnel selon lequel les collectivités locales ont vocation à prendre les décisions pour lesquelles elles sont le mieux placées » (C'est l'optimalisation des services par concurrence entre les collectivités !).*

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

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

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

Pour appuyer cette idée, la mission développe **un premier exemple : la Corse**. Nous avons vu (voir NOTE N° 63) que la collectivité territoriale de Corse est chargée de la mise en oeuvre d'un **schéma prescriptif** : le PADDUC, avec lequel les documents d'urbanisme locaux doivent être compatibles. Ce qui est fait actuellement pour la Corse pourrait être accordée aux autres régions. L'échelon régional corse exerce aussi des compétences qui, sur le continent, sont départementalisées, comme l'ensemble de la filière de formation, les collèges, les Centres de Formation des Apprentis, les lycées, les universités, la formation professionnelle dans son intégralité. Pourrait-on étendre cette extension aux régions continentales ? Avec un certain enthousiasme, la mission déclare que **« la collectivité territoriale de Corse apparaît à l'avant-garde de la « République décentralisée » du fait de ses très larges responsabilités ».**

Mais ces extensions nécessitent une intervention législative.

La mission développe un second exemple : **l'Alsace**. Un projet de rapprochement vise à l'intégration du Conseil régional et des deux conseils généraux en une seule collectivité : le Conseil d'Alsace. Les attendus de la démarche sont intéressants à énumérer, d'autant plus que l'on sait que l'Alsace est une région de droite qui donne le ton de ce que la loi du 16 décembre 2010 voudrait voir s'étendre : simplification, réduction du nombre de structures, économies budgétaires, compétitivité internationale...

Le projet veut :

- renforcer la dynamique régionale, accroître le rayonnement international ;
- permettre des économies de fonctionnement ;
- renforcer la capacité de l'Alsace à être performante dans la mise en oeuvre des politiques publiques ;
- obtenir plus de visibilité et plus d'influence au niveau national ;

- s'inscrire pleinement dans le développement de la coopération transfrontalière au sein de l'espace rhénan ;
- simplifier les prises de décisions et les circuits administratifs ;
- éviter la concurrence entre les collectivités.

Les défenseurs du projet comptent aussi demander à l'État le transfert de nouvelles compétences et de nouveaux moyens, à travers la contractualisation, « ***pour expérimenter une nouvelle phase de la décentralisation*** ». Ils pensent que le Conseil d'Alsace pourra, dans un second temps, déléguer un certain nombre des responsabilités aux intercommunalités, en particulier aux métropoles et aux pôles métropolitains. Le conseil régional d'Alsace et le conseil général du Bas-Rhin ont délibéré en faveur de cette solution. Le conseil général du Haut-Rhin ne s'est pas encore prononcé. Dans tous les cas, les initiateurs prévoient une phase de concertation avec la population et même l'organisation possible d'un référendum. Si un accord général est obtenu, les choses pourront se faire après 2014, c'est-à-dire après le renouvellement des élus locaux.

La mission estime que c'est **un bon exemple pour les autres régions**, « *notamment celles qui sont à deux ou à trois départements* ».

## **8. Le SOCMS peuvent exprimer une profonde redistribution des rôles.**

La mission de Peretti rappelle une fois encore une distribution des rôles qui semble fait consensus :

- à la région, la stratégie et la préparation de l'avenir ;
- au département, la construction et l'exercice des solidarités sociales et territoriales ;
- à l'intercommunalité et à la commune, la proximité.

Bien que s'étant défendue par ailleurs de diffuser un modèle, le rapport esquisse « **un partage stratégique** » des rôles entre les différents niveaux de collectivités.

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

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

*Le SRADDT constituerait un document consolidant l'ensemble de ces stratégies thématiques et conférant à l'action locale la lisibilité nécessaire ».*

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

## 9. Les SOCMS peuvent s'élaborer selon une démarche progressive.

Toujours assez directif, malgré ses protestations, le rapport de Peretti définit « **le socle de base de répartition des compétences d'un schéma-type** ».

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

Il reprend les compétences devant faire l'objet du SOCMS, telles qu'elle sont énumérées dans la loi du 16 décembre 2010, « *afin de constituer le socle de base* ».

- **« Développement économique »** : définition d'un schéma régional touchant à tous les secteurs (industrie, agriculture, services, tourisme) et mise en œuvre dans le cadre des aides directes et indirectes, avec la possibilité de conclusion de conventions région/département assurant la complémentarité et/ou la subsidiarité des aides au développement économique et touristique accordée par les départements dans le cadre des Schémas Régionaux de Développement Économique (SRDE) ;
- **« Formation professionnelle »** : définition d'un contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (selon la loi du 24 novembre 2009) ; mise en œuvre d'un service régional de l'orientation, de la formation ;
- **« Construction, équipement et entretien des collèges et des lycées »** : délégation au département ;
- **« Transports »** : délégation de la compétence à la région qui devient autorité organisatrice de l'ensemble des transports au niveau régional et favorise l'intermodalité sur son territoire et en lien avec les territoires voisins par la mise en place d'une structure de coordination en charge de l'interurbain et de l'intermodalité.
- **« Infrastructures, voiries et réseaux »** : délégation des routes nationales à la région, maintien des routes départementales au département et des voies communales aux communes, chacun étant chargé de la police de la circulation sur son territoire, avec une exception : délégation totale de la compétence voirie en agglomération (gestion et propreté) du département vers les intercommunalités, avec transfert corrélatif du pouvoir de police des communes vers l'intercommunalité ; délégation de compétences des départements au profit de la région pour la mise en place du très haut-débit ;
- **« Aménagement des territoires ruraux »** : définition d'un schéma régional concerté (inclus dans le SRADDT) permettant ensuite à la région de négocier les CPER et POE avec mise en œuvre par les départements **dans le cadre éventuellement d'une politique de Pays** animé par ces derniers dans l'esprit de la loi de 1999 ».

« Il est rappelé ici que les délégations aux communes et aux intercommunalités supposent leur accord et ne peuvent donc pas être décidées unilatéralement par la région ou le département. Ces mesures sont donc à négocier parallèlement au SOCMS ».

« Cette approche « de base » pourrait être accompagnée par **un volontarisme managérial**, marqué en terme de mutualisation de services et se traduire par la mise en place

de « **guichets uniques** » à la région et au département dans les zones rurales, semi-rurales et/ou périurbaines, en particulier en ce qui concerne le développement économique, l'aménagement rural, le tourisme, l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, l'environnement et les différents aspects du développement durable ».

Tout cela peut se faire à législation constante et être engagé dès 2012.

L'élaboration conjointe par la région et les départements de schémas régionaux peut s'effectuer dans six domaines :

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

On peut envisager ensuite « **une redistribution des compétences dépassant le « socle de base » que constitue le SOCMS** » :

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

« Ces schémas régionaux fixent les orientations, à moyen terme, du secteur considéré au plan régional. Ils comprennent donc un document d'analyse prospective, une charte régionale et, en tant que de besoin, une cartographie ».

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

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

En contrepartie, selon l'obligation faite par la loi du 16 décembre 2010, **la région s'abstiendrait de soutenir financièrement les projets ne relevant pas de l'intérêt régional.**

*Elle effectuerait les délégations de compétences nécessaires aux départements, voire aux intercommunalités, et transférerait les crédits antérieurement consacrés à ces compétences aux bénéficiaires des délégations ».*

*« Ces documents fixent les critères permettant de définir, dans chacun de ces secteurs, les éléments constitutifs de « l'intérêt régional » et, donc, les dossiers sur lesquels la région focalise son intervention ».*

*« Ils sont élaboré par le conseil régional, après avis des conseils généraux concernés et du conseil économique, social et environnemental régional. Les départements, les agglomérations, le Pays, le Parcs Naturels Régionaux et les communes chefs-lieux de département ou d'arrondissement, les communes et les intercommunalités de plus de 10 000 habitants et les organismes consulaires sont associés à l'élaboration de ces schémas, dans le cadre de la CRETE. Mais ils font l'objet d'une adoption conjointe par la région et les départements qui souhaitent y adhérer et sont prolongés par les délégations de compétences nécessaires. Ils font également l'objet d'un « porter à connaissance » de l'État ».*

*« Une telle approche pourrait permettre de dégager de nouvelles marges de manœuvre budgétaires et de faciliter la tâche des porteurs de projet ».*

*« Elle pourrait être accompagnée par une mutualisation des services correspondants ».*

*« Elle pourrait se faire à droit constant, dès 2012, tout en s'adaptant avec pragmatisme aux situations locales ».*

La mission de Peretti insiste sur la nécessité de « porter à son terme la logique de la décentralisation », particulièrement dans deux secteurs : l'action sociale et la formation. Les acteurs locaux attendent cette avancée. Elle pourrait se faire dans le cadre de l'expérimentation, puis de la généralisation de l'expérimentation, comme la Constitution et la loi le prévoient.

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

*« Il paraît évident, en ces temps de crise permanents, que les politiques pour l'emploi doivent être sans cesse reconsidérée et répondre aux exigences nationales et internationales*

que seul l'État à la capacité et la mission d'assumer. Dans ce contexte, la formule de la délégation de compétences permet d'ajouter aux politiques mises en place l'efficacité des collectivités dans l'adaptation de ces politiques aux enjeux de nos territoires. Un tel choix permettrait de concentrer les énergies régionales sur les ressources humaines et l'adaptation de notre pays aux défis de la mondialisation, tout en garantissant **une cohérence régionale de l'action locale** ».

## **10. L'élaboration des SOCMS doit prendre en compte l'histoire et la réalité des hommes et des territoires concernés.**

« Les SOCMS vont s'appliquer dans un contexte historique, géographique et politique propre à chaque territoire ». Le rapport de Peretti décline d'abord cette affirmation à propos **des pôles métropolitains et des métropoles** dont la loi ne prévoit que la consultation à propos des SOCMS et que la mission se propose « d'associer » à l'élaboration du document.

Il constate : « le nombre de communautés urbaines existantes susceptibles de se transformer en métropoles semble très limité. Il apparaît, en revanche, que la formule du pôle métropolitain rencontre un grand succès **puisque plus de vingt projets sont annoncés** ».

La mission estime donc qu'il est indispensable que la loi soit modifiée dès que possible afin de prévoir la consultation pour avis des pôles métropolitains, alors qu'elle ne prévoit, dans l'état, que la consultation des métropoles.

- **des pôles métropolitains sont considérés par la mission comme « en cours de création » :**
- la Côte d'Opale, qui existe déjà sous la forme d'un syndicat se transformerait en pôle métropolitain. Elle comprend le Calaisis, le Boulonnais, l'Audomarois (Saint-Omer) et le Montreuillois (Montreuil-sur-Mer) ;
- la communauté d'agglomération de Valenciennes et la communauté d'agglomération de Maubeuge s'uniraient en un pôle métropolitain ;
- Le G 10 est une association de 10 villes qui existe depuis 2005 et qui a connu des hauts et des bas, allant jusqu'à la quasi-rupture. Il repart sur la base de la création d'un pôle métropolitain qui réunirait Reims, Epernay, Chalons-en-Champagne, Vitry-le-François, Charleville-Mezières, Château-Thierry, Laon, Reims, Sedan et Soissons ;
- Le Sillon Lorrain pourrait bien être **le premier pôle métropolitain français** puisque le dossier de création vient d'être déposé en préfecture. Il fait suite à un processus de coopération qui a commencé en 1999 et qui s'est concrétisée sous forme associative. Il réunit Thionville, Metz, Nancy et Epinal.
- La communauté urbaine de Strasbourg et la communauté d'agglomération de Mulhouse sont en négociation pour créer un pôle métropolitain ;
- un pôle métropolitain s'esquisse autour de la communauté d'agglomération de Besançon ;
- un pôle métropolitain pourrait réunir Lyon-Saint-Etienne et Vienne. Il n'est pas incompatible avec la création, par ailleurs, d'une métropole lyonnaise ;
- Un pôle métropolitain est négocié entre Grenoble et le Voironnais ;
- La communauté d'agglomération de Nîmes et la communauté d'agglomération d'Alès sont en négociation pour créer un pôle métropolitain ;

- La communauté urbaine de Marseille pourrait, bien entendu, se transformer en métropole. Mais il semble que la ville préfère créer un pôle métropolitain avec la communauté d'agglomération d'Aix-en-Provence.
- La situation à l'Ouest est assez confuse. Trois situations semblent plus avancées :
- Un pôle métropolitain du Pays d'Angers ;
- Un pôle métropolitain autour de la communauté urbaine de Nantes et de la communauté d'agglomération de Saint-Nazaire ;
- Un pôle métropolitain du Pays de Brest ; Mais d'autres configurations sont envisagées (voir plus loin) .
- Un pôle métropolitain « Estuaire de la Seine » s'étendraient sur les deux rives de la Seine. Il rencontre des difficultés par crainte de l'hégémonie de la ville du Havre. Les Bas-Normands ne veulent pas être simplement annexés par les Hauts-Normands ! Le vieux rêve d'un rapprochement du Havre et de Caen, prélude à l'unification des deux régions normandes, semble s'éloigner, puisque Caen développe d'autres projets (voir ci-dessous).
- **D'autres pôles métropolitains sont seulement considérés par la mission comme « en cours de définition ».**
- Un pôle métropolitain cherche sa définition pour le Douaisis (Douai)
- Un pôle métropolitain formé par la communauté d'agglomération d'Annemasse et par la communauté de communes du pays de Gex ;
- L'Espace Métropolitain Loire Bretagne (EMLB) existe, mais ne se transformera peut-être pas en pôle métropolitain. Il croise d'autres projets énoncés ci-dessus. Il rassemble Angers Loire Métropole, Brest Métropole Océane, Nantes Métropole, Rennes Métropole, et Saint-Nazaire, dans la logique antérieure qui est celle des « réseaux de villes » ;
- Un pôle métropolitain s'explore entre Tours, Angers et Le Mans. On voit donc qu'Angers est tiraillé entre plusieurs logiques ;
- Un pôle métropolitain se cherche entre Caen, Bayeux et Falaise, éloignant Caen d'un rapprochement avec Le Havre.
- **La mission établit une troisième liste des pôles métropolitains qui sont seulement « en cours de réflexion » :**
- la communauté d'agglomération de Dijon ;
- la communauté d'agglomération de Clermont-Ferrand, à défaut de pouvoir construire « une métropole au centre de la France » qui irait de Vichy à Brioude !
- la communauté d'agglomération de Perpignan ;
- la communauté d'agglomération de Pau ;
- la communauté d'agglomération de Limoges.

De façon assez inattendue, la mission de Peretti fait **l'apologie des Pays**, dans les termes suivants :

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

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

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

*« Aucune région française n'est comparable à sa voisine. Les SOCMS pourraient donc tous présenter des caractéristiques différentes afin de s'adapter aux territoires ».*

La mission recommande, en particulier, *« d'adopter des dispositions particulières afin de prendre en compte les spécificités rurale, littorale, montagnarde, insulaire et ultramarine »*. Ce disant, elle va à contre-courant des propos uniformisateurs qui ont prévalu lors du débat parlementaire de la loi de réforme de collectivités territoriales, quand les rapporteurs faisaient repousser presque tous les amendements qui demandaient de prendre en compte des spécificités territoriales, notamment les amendements présentés au nom de l'Association Nationale des Élus de la Montagne (ANEM). (*« La loi est la même pour tous. Nous ne pouvons pas nous engager dans des différenciations, dans des dérogations qui rendraient les situations complexes impossibles à gérer »*). La mission poursuit : *« Au moins six régions présentent des zones de haute altitude requérant une approche spécifique. Onze régions ont une façade littorale et la quasi-totalité ont des territoires ruraux qui nécessitent, là encore, une approche particulière. Quatre régions (Aquitaine, Corse, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur) cumulent les particularités littorale, montagnarde et rurale »*.

*« La mission a pris conscience de la volonté des départements savoyards de se rapprocher »*

Conclusion : *« De telles configurations nécessiteront une approche plurielle et plastique »*.

Un autre remarque du rapport se rapproche des positions que nous défendons à propos de l'interterritorialité. Il écrit :

*« Certains souhaitent décliner les SOCMS sur des territoires infra régionaux et infra départementaux afin de permettre à l'intercommunalité de jouer son rôle et d'associer les élus « de terrain ».*

La mission pense que la prise en compte de tant d'acteurs introduit une complexité qui sera peut-être difficilement surmontable. Mais *« il lui paraît néanmoins utile que les régions, et surtout les départements, à leur initiative, s'enquière des attentes des intercommunalités et des Pays, selon des modalités qu'ils jugeront appropriées »*.

**À suivre, dans une troisième partie consacrée aux cinq dernières recommandations.**

Georges GONTCHAROFF, 26 septembre 2011.