Sectorisation, différenciation, contractualisation

Les exigences de proximité et de transversalité, visant à rompre avec la logique traditionnelle de sectorisation, conduisent à repenser les modalités de l'action publique. La différenciation et la contractualisation, permettant la reconnaissance de particularités locales et le développement des coopérations contractualisées apparaissent comme les nouveaux vecteurs de l'action publique au service des alliances territoriales. Cependant, ces nouvelles normes « de bonne gouvernance » imposent d'interroger les rapports partenariaux entre acteurs publics et les conditions de la participation du public. La persistance d'une asymétrie des rapports contractuels et le faible rôle du public dans le cadre des contrats conclus entre personnes publiques rendent difficiles la construction d'un développement équilibré et durable des territoires sans une vision étatique globale qui pourraient en faire les vecteurs d'une réelle solidarité territoriale.

par
Corinne Manson,
Professeure de droit public,
Institut de recherche juridique interdisciplinaire François Rabelais EA 7496, Université de Tours

La Révolution de 1789 a posé les bases d'une nouvelle conception de l'organisation territoriale. Pour remédier au chevauchement des anciennes divisions territoriales du royaume les communes succèdent aux paroisses et le découpage des départements marque le triomphe d'une approche rationnelle. Cette structuration, visant à garantir à la fois le respect du principe d'égalité dans l'accès aux politiques publiques et l'uniformité de la règle de droit, a perduré jusqu'aux réformes des années 1980.

Guidé par la volonté de rapprocher les centres de décision des citoyens pour une meilleure adaptation des décisions à leurs besoins, l'État a engagé une mutation profonde de l'action publique dans les territoires, caractérisée par un double processus de décentralisation au profit des collectivités locales et de déconcentration de l'action de l'État par les lois du 2 mars 1982 et du 7 janvier 1983. La loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et la simplification (3 DS) s'inscrit dans ce mouvement en visant à faciliter l'adaptation de l'action publique aux spécificités de chaque territoire.

Le mouvement de réforme des compétences des structures locales s'accompagne d'un élargissement de leurs périmètres. Le nombre des régions passe de 22 à 13 avec la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 et le nombre des communes diminue de 36 658 en 2015 à 34 945 au 1er janvier 2023 avec l'assouplissement du régime de la commune nouvelle par la loi n° 2015-292 du 16 mars. Les EPCI voient également leur périmètre élargi par la loi n° 2015- 991 du 7 août 2015 (NOTRe) qui impose l'élaboration et la mise en œuvre de nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) et fait passer le seuil des intercommunalités de 5 000 à 15 000 habitants. Au 1er janvier 2023, la France compte 1 254 EPCI à fiscalité propre contre 2 062 au 1er janvier 2016[1].

Cette extension du périmètre des échelons locaux réinterroge les notions de proximité et de libertés locales mises en avant par les premières lois de décentralisation et conduit à repenser les conditions d'adaptation de l'organisation de l'action publique aux particularités du territoire. D'autant que les politiques publiques sont de plus en plus caractérisées par une exigence de transversalité, imposée dans le cadre du développement durable et visant à rompre avec la logique traditionnelle de sectorisation. La mise en œuvre des nouvelles politiques suppose l'intervention d'un ensemble d'acteurs publics, dont la coopération sera fréquemment formalisée dans un dispositif contractuel ; le contrat semblant permettre de contrebalancer les effets de la fragmentation des compétences et d'harmoniser les actions menées par les différents niveaux territoriaux.

La différenciation et le développement de la contractualisation apparaissent comme les nouveaux vecteurs de

l'action publique au service des alliances territoriales mais conduisent à s'interroger sur la restructuration de l'action publique pour un développement équilibré et durable du territoire.

De nouveaux modes d'action publique au service des alliances territoriales

La différenciation et la contractualisation permettent aux différents partenaires de l'action publique de s'affirmer comme des échelons de l'action publique. La reconnaissance des particularités locales et le développement des coopérations contractualisées constituent des modes d'action publique renouvelés au bénéfice des alliances territoriales.

La reconnaissance des particularités locales

Le besoin accru de proximité et d'adaptation de l'action publique aux spécificités des territoires a conduit les pouvoirs publics à mettre en œuvre une différenciation territorialisée des compétences qui peut s'accompagner d'une différenciation normative et d'une différenciation des statuts[2]. La différenciation vise, comme l'a souligné le Conseil d'État dans son avis de décembre 2017[3], à consolider la démocratie locale et à renforcer l'efficacité des politiques locales mieux adaptées aux réalités des territoires.

Le premier article de la loi « 3DS », retranscrivant une jurisprudence constitutionnelle bien établie[4], inscrit le principe de différenciation territoriale au sein du chapitre du Code général des collectivités territoriales relatif à la libre administration[5]. Son article 2[6] étend aux départements la possibilité de proposer au gouvernement des modifications législatives ou réglementaires qui existait déjà au bénéfice des départements d'outre-mer et des conseils régionaux. Les propositions peuvent porter sur la différenciation des règles applicables à l'attribution et à l'exercice des compétences.

Cette possibilité apparaît, avant tout, comme un palliatif de la disparition de la clause générale de compétence des départements et des régions. Les communes, qui ont conservé la clause générale de compétence, et peuvent donc exercer « de plein droit » une compétence d'intérêt local, ne sont pas concernées par cette possibilité.

Mais la loi 3DS franchit une étape en ouvrant la voie aux mesures de différenciation dans l'organisation des intercommunalités. D'une part, les EPCI à fiscalité propre pourront, dès lors que leurs statuts les y autorisent expressément, déléguer tout ou partie d'une de leurs compétences au département ou à la région dans le cadre d'une délégation dite « ascendante »[7]. D'autre part, le législateur autorise le transfert de compétences « à la carte », c'est-à-dire seulement par certaines des communes membres de l'EPCI[8], qui pourra être décidé par délibérations concordantes de l'organe délibérant de l'EPCI et des conseils municipaux se prononçant dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création de l'EPCI.

L'intérêt de cette mesure est renforcé par l'élargissement des compétences des EPCI et le changement d'échelle territoriale et vise à permettre la prise en compte des forces, des atouts, des faiblesses des territoires dans une dynamique globale d'alliance territoriale.

La reconnaissance des spécificités locales et la prise en compte des aménités territoriales pour une coopération accrue des territoires conduisent au renforcement de la contractualisation.

Le développement des coopérations territoriales contractualisées

Suite au rapport « Vivre ensemble » publié en 1976 par la commission présidée par M. Olivier Guichard, le recours à la contractualisation se diversifie. Aux contrats traditionnels de la commande publique (délégations de service public et marchés publics), s'ajoutent les contrats s'inscrivant dans une dynamique de concertation et de coopération entre l'État et les collectivités publiques. Dès les années 1970, apparaissent les premiers contrats de politiques publiques : contrats de plan entre l'État et les communautés urbaines, contrats de villes moyennes (1973) et contrats de pays (1975).

La décentralisation favorise le développement de cette nouvelle forme de contractualisation entre personnes publiques, avec, dès 1982, les contrats de plan État-région (CPER), déclinaisons territoriales des plans nationaux. Ces contrats sont marqués par la volonté de l'État d'orienter les actions locales selon ses priorités économiques, sociales ou environnementales, d'assurer la cohérence de l'action publique sur l'ensemble du territoire national et d'accompagner les collectivités notamment en matière d'ingénierie tout en veillant au respect de la légalité et de l'intérêt général. Ils peuvent ainsi apparaître pour certains auteurs comme une forme de recentralisation[9]. Depuis leur création, ils permettent de mobiliser les investissements au service de l'aménagement du territoire. Les plus récents, les contrats de relance et de transition écologique (CRTE) visent à accompagner les territoires dans leur projet de relance et de transition écologique mais ils reposent principalement sur les priorités gouvernementales. Ils ont vocation à regrouper l'ensemble des contrats et programmes préexistants (contrats de transition écologique, Action cœur de ville, Petites Villes de demain). Existent aussi des contrats dont l'objet est plus spécifique comme les contrats de mixité sociale, signés entre le préfet et le maire pour inciter les communes à atteindre le quota de logements sociaux, instauré par la loi du 13 décembre 2000.

La contractualisation entre structures locales s'apparente davantage à une forme d'alliance territoriale. Deux types principaux de contrats peuvent être distingués. Les contrats de mutualisation, permettant aux collec-

tivités et aux EPCI de mettre en commun des services, des ressources humaines, des équipements (...) essentiellement dans un but d'économies mais qui permettent aussi une réelle coopération en encourageant au travail en commun autour de stratégies partagées. À côté de ces contrats de mutualisation, il existe des outils de coopération horizontale conçus comme leviers d'équilibre et de cohésion entre collectivités territoriales. L'objectif est de dépasser les logiques de concurrence territoriale et de renforcer les complémentarités et les coopérations entre territoires.

La coopération interterritoriale prend en particulier la forme des contrats de réciprocité institués par le Comité interministériel aux ruralités (CIR) du 13 mars 2015, prônant la mise en réseau des territoires. L'objectif est de dépasser les logiques de concurrence territoriale et de renforcer les complémentarités et les coopérations entre les espaces ruraux, périurbains et urbains, par la mise en réseau de ces territoires dans le cadre de contrats de réciprocité[10]. L'idée a été reprise dans les pactes État-métropoles signés à partir de la fin 2016. En 2022, huit métropoles avaient signé un contrat de réciprocité. Les thématiques les plus fréquemment abordées portent sur : la mobilité, le développement économique et touristique, le traitement et la valorisation des déchets, les services à la population, notamment en matière de santé, ou encore la transition écologique. Ils ne prennent en compte que l'un des territoires d'influence de la métropole, à l'exception de la métropole de Tours qui a conclu des contrats avec tous les EPCI du département d'Indre-et-Loire. Ces contrats permettent de dépasser les seuls rapports production / consommation entre monde urbain et péri-urbain pour s'ouvrir à une relation de transaction. Celle-ci implique une reconnaissance de l'apport aménitaire du péri-urbain et du rural et suppose une négociation reconnaissant les apports réciproques.

De façon plus générale, les relations entre les collectivités urbaines et les collectivités rurales pour construire une vision globale du territoire dans une optique de solidarité et de coopération restent à développer.

Cette forme innovante et souple de contractualisation horizontale se développe aujourd'hui dans certains domaines, en particulier la santé avec les contrats locaux de santé (CLS) institués par la loi n°2009-879 du 21 juillet 2009. Le CLS forme un cadre d'action concerté entre une ARS et une collectivité territoriale, sur une durée de trois à cinq années, avec possible reconduction. L'un des objectifs visés est le développement d'actions en santé adaptées aux besoins locaux et la réduction des inégalités sociales et territoriales de santé[11]. Ces contrats permettent de favoriser une approche globale et intersectorielle de la santé et d'assurer la cohérence d'ensemble du projet de territoire.

La contractualisation présente l'avantage d'être souple en favorisant la différenciation territoriale et de reposer sur des processus de négociation entre parties prenantes plutôt que sur des règles surplombantes. Cependant, ces nouvelles normes « de bonne gouvernance », que sont la contractualisation et la différenciation, constituent un outil de restructuration des relations entre acteurs publics, qui amènent à s'interroger sur les conditions d'une réarticulation des territoires entre eux et de leurs relations avec le public.

Des outils incertains de réarticulation de l'action publique

Les politiques de contractualisation et de différenciation ne constituent pas qu'un cadre institutionnel permettant l'exercice de politiques publiques partagées et la mise en place de nouvelles relations partenariales entre acteurs locaux. Elles imposent d'interroger les rapports entre acteurs publics et les conditions de la participation du public pour un développement équilibré et durable du territoire.

Une asymétrie persistante des rapports entre acteurs publics

Le diagnostic selon lequel il est de plus en plus difficile d'avoir une approche uniforme qui fait abstraction de la diversité des territoires et de leurs priorités est désormais largement partagé. Mais le développement de la contractualisation et de la différenciation interrogent sur la persistance d'une asymétrie des rapports entre acteurs locaux qui rend difficile une vision globale des territoires, indispensable pour un développement équilibré et durable des territoires.

L'asymétrie des relations contractuelles entre l'État et les acteurs locaux reste patente. L'État, généralement l'initiateur du contrat, reste largement maître du cadre, des modalités et de la temporalité dans lesquels il se déroule. L'État peut ainsi se ménager des formes de contrôle à distance sur les politiques contractuelles conduites dans les territoires[12]. Cette asymétrie n'est pas non plus totalement absente des contrats interterritoriaux (unissant des collectivités locales entre elles et avec les EPCI). La répartition législative des compétences conduit à reconnaître le rôle de chef de file à des collectivités locales qui peuvent engager des relations contractuelles pour la mise en œuvre de leurs compétences auxquelles d'autres collectivités peuvent participer mais en ne bénéficiant que d'une faible marge de négociation. Une question particulière concerne les relations entre les métropoles et les collectivités péri-urbaines et rurales. Les contrats de réciprocité qui ont été passés par 7 des 22 métropoles restent limités tant dans leur contenu et leur périmètre que dans leurs effets.

De façon plus générale, les relations entre les collectivités urbaines et les collectivités rurales pour construire une vision globale du territoire dans une optique de solidarité et de coopération restent à développer. Les régions ont pour mission d'assurer la solidarité territoriale dans leur périmètre, notamment dans le cadre des schémas régionaux d'aménagement durable et d'égalité



@ volff

Les relations entre milieu urbain et milieu rural ne permettent pas de mettre l'accent sur leurs atouts respectifs et leurs complémentarités en raison de l'asymétrie des acteurs.

des territoires (SRADDET) dont la force normative a été reconnue par la loi NOTRe de 2015.

Mais les relations entre milieu urbain et milieu rural ne permettent pas de mettre l'accent sur leurs atouts respectifs et leurs complémentarités en raison de l'asymétrie des acteurs. La lutte contre le changement climatique impose une réponse globale qui dépasse la volonté de densification des métropoles qui engendrent une aggravation des pollutions, de la perte de la biodiversité, des îlots de chaleur et il n'est pas certain que l'outil contractuel permette d'apporter une solution au déséquilibre entre territoires métropolitains et territoires moins favorisés. Au contraire, le risque d'une aggravation du déséquilibre entre métropoles et territoires péri-urbains et ruraux est d'autant plus grand qu'il existe une multitude de contrats parfois peu connus des acteurs et qui sont parfois incohérents entre eux, sans vision globale des moyens mis sur un territoire.

Une première piste pourrait être de réduire leur nombre. Cette ambition peut se concrétiser au moins de deux manières différentes. Elle peut consister en l'inclusion de tout nouveau dispositif, lorsque cela est possible et cohérent, dans un contrat existant (en tenant compte de l'échelon territorial et de la thématique concernée), ou bien en la création de nouveaux contrats-cadres, génériques et transversaux, regroupant au sein de différents volets thématiques les engagements des parties prenantes. Cette volonté affichée de simplification a reçu une première traduction juridique avec la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires qui a introduit la notion de contrats de cohésion territoriale. C'est, aussi, la feuille de route exposée dans la circulaire du 20 novembre 2020[13]. La création des contrats de relance et transition écologique (CRTE) y est présentée comme « l'occasion de refonder la politique contractuelle sur deux niveaux de contractualisation : les contrats de plan État-région (CPER) et les CRTE qui sont appelés à « remplacer progressivement et de manière pragmatique les dispositifs de contractualisation existants de droit commun et thématiques ».

Au-delà du nombre des contrats, se pose aussi la question de leur évaluation et de leur mutabilité. L'évaluation des contrats est actuellement très limitée, voire inexistante. Or, les enjeux de responsabilité politique et d'amélioration des dispositifs contractuels impliquent de pouvoir mesurer la portée pratique de ces instruments. Un rapport de l'inspection générale de l'administration (IGA) de juin 2020[14] préconise de faire de l'évaluation partagée un préalable à la prorogation ou au renouvellement de tout contrat. Ce rapport indique que l'évaluation est d'autant mieux prise en compte qu'elle est intégrée en amont de la démarche, ce qui implique un minimum de formalisation de son contenu et de son cadre de réalisation.

La rationalisation du panorama contractuel semble indispensable pour dépasser le risque d'une décentralisation à la carte et inégalitaire qui ne permettrait pas de construire un développement équilibré et durable du territoire favorisé par des alliances territoriales renforcées par la participation du public.

Une participation du public à repenser

Les procédés de démocratie directe ne sont pratiquement jamais mis en œuvre dans le cadre des contrats entre personnes publiques. Aucune des procédures prévoyant la participation du public (concertation, enquête publique...) n'est prévue. Certains contrats prévoient une participation comme les contrats relatifs à la politique de la ville mais le rôle et la place des habitants restent limités.

Si la contractualisation permet théoriquement une représentation plus diverse dans la définition des politiques publiques, celle-ci n'est pas sans limites et questionne leur réelle valeur ajoutée démocratique. La participation du public, quand elle existe, repose en grande partie sur la structuration de réseaux d'action publique qui sont assez éloignés d'un idéal de démocratie directe, puisqu'ils reposent souvent sur la cooptation, voire même sur la désignation directe de leurs membres par les pouvoirs publics. Ainsi, le développement des « scènes citoyennes » ou autres « conseils de citoyens experts » dont les membres peuvent être désignés par les exécutifs locaux, pose la question de la participation de tous les publics. La contractualisation apparaît en partie confisquée par des « technotables », acteurs qui tirent leur légitimité de leur expertise des contrats (élus, administratifs, consultants, etc.). Cette confiscation est d'autant plus prononcée que les contrats deviennent techniques et intégrés. L'hypercomplexité contractuelle rend également laborieux pour le citoyen le travail d'identification des responsabilités des différents acteurs participant à la production de la décision.

La difficulté de la participation du public est d'autant plus grande que, par nature, le contrat suppose une personnification juridique qui renforce la place donnée à la démocratie représentative[15] puisque seules les autorités exécutives locales participent aux éventuelles négociations qui peuvent précéder la signature du contrat.

La différenciation et la contractualisation, souvent présentées comme des outils d'équité et d'équilibre entre collectivités permettant de dépasser une action publique cloisonnée par politiques sectorielles et favorisant l'avènement d'une démocratie participative semblent aujourd'hui devoir être accompagnées par une politique étatique d'accompagnement forte pour en faire les vecteurs d'une réelle solidarité nationale et de cohésion sociale.

CORINNE MANSON

Indications bibliographiques

BRETON E., « La contractualisation, un outil de (re)structuration des relations entre acteurs publics », Acteurs publics, déc. 2022

BRISSON F., « Décentralisation et contractualisation », AJDA 2019 p.2435

DEVÈS C., « L'acte IV de la décentralisation reste à écrire », JCP ACT, n° 49, 7 déc. 2020, p. 2317

KADA N., « État et collectivités territoriales : (petite) cuisine et (grandes) dépendances », AJDA 2019, p. 2423

MOREL B., CLAVREUL G., « Quel avenir pour la décentralisation ? », Revue politique et parlementaire, 2020, n° 1093

Cahier du GRIDAUH n° 12-2005, « Contractualisation et territoires : les contrats d'agglomération », La Documentation française, 2005

« Rapport parlementaire, Mission "flash" sur la contractualisation », communication des députées Stella Dupont et Bénédicte Taurine devant la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale, 2020

1 chiffres publiés par la DGCL

2 La loi organique no 2021-467 du 19 avril 2021 a procédé à une réforme des expérimentations engagées sur le fondement de l'article 72 al. 4 de la Constitution dans le but de diversifier les résultats potentiels de l'expérimentation et de les adapter au contexte local. Cet objectif est mis en œuvre par la loi 3DS.

3 CE, avis, 7 déc. 2017, no 393651

4 Le Conseil constitutionnel a reconnu la constitutionnalité de la loi no 2000-1208 du 13 décembre 2000 qui dispense certaines communes de l'obligation de disposer d'au moins 20 % de logements sociaux et de la loi no 2019-816 du 2 août 2019 qui a accru les pouvoirs de la collectivité européenne d'Alsace.

5 Le CGCT a été réorganisé avec une première section intitulée « Dispositions générales et exercice différencié des compétences ».

6 L'article 2 de la loi 3DS est codifié à l'article L.3211-3 du CGCT précisé par la circulaire no 6390-SG du 13 janvier 2023 relative au suivi des propositions de différenciation et d'adaptation par les collectivités territoriales.

7 Disposition codifiée à l'article L.1111-8 CGCT

8 La loi 3DS insère un nouvel article L. 5211-17 dans le CGCT venant compléter l'article L. 5211-17 qui ne prévoyait le transfert de compétences facultatives à un EPCI à fiscalité propre qu'à la condition que ce transfert soit effectif pour l'ensemble des communes membres.

9 N. Kada, État et collectivités territoriales : (petite) cuisine et (grandes) dépendances, AJDA 2019 p.2423 ; J.-F. Brisson, Décentralisation et contractualisation, AJDA 2019 p.2435

10 La mise en œuvre opérationnelle est confiée à l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), créée par la loi du 22 juillet 2019, mais aucun financement ni calendrier n'y sont associés. Une expérimentation a été menée sur quatre territoires. La métropole de Lyon et le Pays d'Aurillac (l'accord a échoué du fait de l'éloignement), la communauté urbaine de Le Creusot – Montceau les Mines et le Parc Naturel Régional du Morvan (depuis abandonné), le territoire métropolitain de Toulouse et le Massif des Pyrénées (depuis réduit au Pays Portes de Gascogne dans le Gers), la métropole de Brest et le Pays Centre-ouest Bretagne (seul en cours).

11 En 2021, plus de 11 000 communes étaient engagées dans un CLS, représentant 53 % du territoire (Le Quotidien du médecin, À quoi servent les CLS, 11 mars 2022)

12 J . Chevallier, « Contractualisation(s) et action publique », RFDA 2018, 209

13 Circulaire du 20 novembre 2020 relative à l'élaboration des contrats territoriaux de relance et de transition écologique, publiée le 24 nov. 2020

14 Bruno ACAR et Xavier GIGUET, « L'évaluation des politiques partagées entre l'État et les collectivités territoriales », IGA, juin 2020

15 A. Noury, Contractualisation territoriale et démocratie locale, Cahiers du GRIDAUH, 2015, n°12, p.61