



PROPOSITION DE CONVENTION CONSTITUTIVE DU « GIPREDIM »

Les Groupements d'intérêt public ont été créés par l'article 21 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique.

« Des groupements d'intérêt public dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière peuvent être constitués entre des établissements publics ayant une activité de recherche et de développement technologique, entre l'un ou plusieurs d'entre eux et une ou plusieurs personnes morales de droit public ou de droit privé pour exercer ensemble, pendant une durée déterminée, des activités de recherche ou de développement technologique, ou gérer des équipements d'intérêt commun nécessaires à ces activités »

La loi du 15 juillet 1982 a créé un modèle pour la recherche largement repris par la suite dans de très nombreux secteurs. Dès lors il existe une alternative pour créer un GIP, soit pouvoir le situer dans une des catégories de GIP créées par la loi, soit créer un GIP de recherche « standard ». On trouvera en annexe l'extrait d'un rapport parlementaire récent qui fait état des lois intervenues pour étendre le champ d'application des GIP.

Il ne nous semble pas possible de rattacher un « GIP PREDIM » à l'un de ces textes. Cela veut dire qu'il faut se référer au texte générique de 1982 et créer un GIP de recherche « standard ». En d'autres termes, un « GIP PREDIM » devra clairement exercer une activité de recherche et/ou de développement technologique. Cela signifie qu'il ne pourra exercer d'activité commerciale que pour autant qu'elle n'est qu'un accessoire nécessaire à son activité principale de recherche.

On peut penser cependant que le fait que l'activité de recherche ne soit pas exercée directement par le « GIP PREDIM » mais qu'il contribue à cette activité par la coordination et les développements qu'il réalise, n'empêche pas sa constitution mais cela méritera confirmation.

Nous faisons ci-après une première proposition de convention constitutive du GIP PREDIM avec commentaires des questions qui se posent sur les principaux points et sur les choix alternatifs possibles. Cette proposition constitue une première rédaction destinée à ouvrir la discussion en Comité de Pilotage de la « PREDIM » et peut-être en Conseil scientifique le 13 octobre. .

1° L'objet du GIP

A l'instar des modèles à partir desquels le projet a été rédigé, la rédaction est assez large pour donner une véritable marge de manœuvre au Groupement.

« L'objet du « GIP PREDIM » est de promouvoir une approche intégrée de l'information multimodale en prenant en compte les exigences de normalisation et de fédérer les efforts des autorités organisatrices et gestionnaires des infrastructures de transport, notamment en facilitant l'interconnexion au niveau national des systèmes de collecte de données.

Pour la réalisation de cet objet, le « GIP PREDIM » assure les missions suivantes :

1° Préparer, en association éventuelle avec d'autres organismes, des actions de recherche et d'expérimentation utiles au développement de services et de systèmes d'information facilitant, pour l'utilisateur, l'utilisation de plusieurs modes de transport dans une optique de sécurité et de mobilité durable et assurer le suivi de ces actions

2° Assurer la gestion coordonnée de crédits incitatifs publics en provenance des Ministères et organismes publics concernés, et contribuer à la prospection et à la mobilisation, au profit de l'effort collectif de recherche, de sources de financement complémentaires d'origine internationale ou privée.

3° Organiser l'échange sur les projets de recherche et de développement touchant l'objet du GIP et veiller à la diffusion de leurs résultats.

4° Veiller à la qualité des informations et à la complémentarité des systèmes de diffusion des données en contribuant à l'effort de normalisation des données et à l'interopérabilité des systèmes de diffusion

5° Constituer et gérer en tant que de besoin des dispositifs d'interconnexion des systèmes de ses adhérents et signer en leur nom et selon leurs directives des contrats de mise à disposition des données. Dans ce cadre, organiser l'assurance qualité des données collectées et fixer les règles d'utilisation des données fournies.

6° Gérer les développements de toutes natures réalisés pour le compte du GIP et les mettre à disposition dans des conditions respectueuses de l'intérêt général. »

2° Les membres du G.I.P.

La constitution du GIP suppose d'identifier les membres fondateurs. Sur ces points, deux stratégies peuvent être poursuivies : soit rechercher d'entrée de jeu le plus grand nombre de fondateurs possible. Le mérite serait de construire un édifice dont la solidité serait garantie. Mais cette solution risque de prendre beaucoup de temps, peut être beaucoup trop. C'est pourquoi, nous préconiserions un nombre de fondateurs limité mais suffisamment représentatif de l'objectif du GIP. Cela ne semble pas une difficulté car la convention constitutive est suffisamment souple pour permettre d'accueillir de nouveaux membres, qu'il serait d'autant moins difficile de convaincre que le GIP existerait. Il est prévu que le retrait d'un membre ne peut pas voir lieu dans les trois premières années.

3° Durée

Il est raisonnable de prévoir une durée initiale relativement limitée (5 ans par exemple) avec des possibilités de prorogation.

4° Droits statutaires

De manière à garantir les intérêts de la puissance publique, la loi précise que *« les personnes morales de droit public, les entreprises publiques et les personnes morales de droit privé chargées de la gestion d'un service public doivent disposer ensemble de la majorité des voix dans l'assemblée du groupement et dans le conseil d'administration qu'elle désigne »*.

Pour réserver malgré tout une certaine liberté aux parties, le législateur a décidé que les modalités de participation des membres et les conditions dans lesquelles ceux-ci sont tenus des dettes du groupement seraient fixées par voie de convention approuvée par l'autorité administrative. La convention constitutive doit également préciser les conditions dans lesquelles les partenaires mettent à la disposition du groupement des personnels rémunérés par eux.

La proposition de rédaction de l'article 8 tient compte de ces dispositions. Les partenaires du Groupement risquant de se déclarer dans la durée, il a été prévu de faire une répartition catégorielle et de renvoyer au règlement intérieur – plus facile à modifier que la convention constitutive – la répartition entre les membres eux-mêmes.

5° Financement

Une subvention de l'Etat est prévue. C'est le cas souvent, dans les GIP de Recherche. Le fait de l'inscrire dans la convention constitutive, permet de clarifier les rapports entre les contractants .

Le sous article concernant les contributions des membres est classique.

6° Personnel

Les articles concernant le personnel sont également classiques. Toutefois, il a été introduit la possibilité de faire appel à du personnel propre « pour couvrir ses besoins en personnels par des profils de compétence adaptés à ses missions ». Compte tenu de la technicité du GIP, cette disposition devrait être facilitatrice.

7° Contrôle

Une série de contrôles est prévue par la Loi de 1982. D'abord, un commissaire du Gouvernement est nommé auprès du groupement. Il assure le contrôle technique, participe aux instances du groupement, peut à tout moment visiter les locaux, dispose d'un veto suspensif de quinze jours sur les actes pris par le groupement. S'y ajoute le contrôle économique et financier, exercé par un contrôleur d'État, dès lors que l'État ou un établissement public à caractère national est membre du GIP

Le groupement d'intérêt public est soumis au contrôle de la Cour des comptes dans les conditions prévues par l'article 6 bis de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 (mécénat).

8° Comptabilité – Gestion

Il est suggéré d'opter pour une comptabilité privée. Ce point sera néanmoins sans aucun doute discuté dans la mesure où le GIP comprendra une forte majorité de personnes publiques et où il sera subventionnée par l'Etat. Il semble cependant que le Ministère des Finances soit désormais plus flexible en la matière.

8° les organes de délibération

L'Assemblée Générale fixe les orientations générales et prend les décisions les plus importantes. Le Conseil d'Administration est un exécutif. En pratique il devrait assumer les mêmes prérogatives que le Comité de Pilotage actuellement.

Le Conseil Scientifique est maintenu.

Certaines conventions prévoient, en outre, des « Comités de sélection de projets » ou équivalents. Nous ne l'avons pas suggéré pour ne pas trop alourdir le dispositif juridique déjà très lourd.

ANNEXE

Les GIP et leur évolution

Extrait du rapport de la Commission des Lois à l'Assemblée Nationale sur le projet de loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit par ordonnances.

Le Conseil d'État a réalisé une étude en 1996 qui avait inspiré un projet de loi qui n'a jamais été délibéré en Conseil des ministres. Le présent article autorise le Gouvernement à adapter et à actualiser ce projet par ordonnance. L'habilitation, accordée par cet article au Gouvernement pour douze mois, permettra une simplification du régime des GIP. .

1. La prolifération des «groupements d'intérêt public

L'administration connaît traditionnellement trois types de personnes morales de droit public : l'État, les collectivités locales et les établissements publics. Les GIP constituent des personnes morales d'un type particulier. Dotés de l'autonomie financière, ils associent pour une durée en principe déterminée des partenaires publics et parapublics, soit entre eux, soit avec des personnes du secteur privé. Leur objet peut concerner aussi bien la recherche ou la technologie, que l'environnement, le sport, la justice, l'action culturelle, la santé, la politique sociale, la protection de l'environnement, le tourisme, l'aménagement ou encore l'administration locale.

Épisodique entre 1982 et 1987, le recours à la formule du GIP est devenu très fréquent depuis. Plus d'une trentaine de textes législatifs ont ainsi adopté la formule du GIP pour servir de cadre à une association de personnes publiques ou de personnes publiques et privées.

EXEMPLES DE LOIS CRÉANT DES GIP	
BASE LÉGALE	OBJET
Loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France (article 21)	Activité de recherche et de développement technologique
Article L. 719-11 du code de l'éducation (article 45 de la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur)	Enseignement supérieur
loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives (article 50)	Promotion des activités physiques et sportives

loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne (article 12)	Espaces naturels, tels que le littoral, les parcs régionaux ou nationaux
loi n° 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire (article 6)	Travail et formation des détenus
la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat (article 22)	Activités dans le domaine de la culture, de la jeunesse, de l'enseignement technologique et professionnel du deuxième degré et de l'action sanitaire et sociale
Article L. 421-3 du code de l'éducation (article 19 de la loi n° 89-486 du 10 juillet 1989 d'orientation de l'éducation nationale)	Formation continue en milieu scolaire
Article L. 226-6 du code de l'action sociale et des familles (article 3 de la loi n° 89-487 du 10 juillet 1989 relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance)	Service d'accueil pour l'enfance maltraitée
Loi n° 89-905 du 19 décembre 1989 favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle (article 7)	Missions locales d'insertion sociale et professionnelle des jeunes
Loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications (article 33)	Gestion par la Poste et France Télécom de services communs
Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique (article 55)	Conseils départementaux de l'aide juridique
Article L. 542-11 du code de l'environnement (article 12 de la loi n° 91-1381 du 30 décembre 1991 relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs)	Actions d'accompagnement et gestion des équipements de nature à favoriser et à faciliter l'installation et l'exploitation de laboratoire souterrain
Loi n° 91-748 du 31 juillet 1991 portant réforme hospitalière (article 6)	Action de coopération dans le domaine de la santé
Loi n° 91-1405 du 31 décembre 1991 relative à la formation professionnelle et à l'emploi (article 50)	Activités d'assistance technique ou de coopération internationales dans les domaines du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
Loi n° 92-125 du 6 février 1992 d'orientation relative à l'administration territoriale de la République (articles 53 et 133)	Entente interrégionale
Loi n° 92-645 du 13 juillet 1992 fixant les conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours (article 30)	Actions de développement touristique
Article L. 541-43 du code de l'environnement (article 8 de la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement)	Déchets industriels spéciaux
Loi n° 92-675 du 17 juillet 1992 portant diverses dispositions relatives à l'apprentissage, à la formation professionnelle et modifiant le code du travail (article 26)	Activités dans le domaine de la formation et de l'orientation professionnelle
Loi de finances n° 92-1376 du 31 décembre 1992 pour 1993 (article 89-II)	Valorisation non alimentaire des productions agricoles
Loi n° 94-342 du 29 avril 1994 relative à l'informatisation du livre foncier des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle (article premier)	Livre foncier d'Alsace-Moselle
Loi n° 94-628 du 25 juillet 1994 relative à l'organisation du temps de travail, aux recrutements et aux mutations dans la fonction publique (article 22)	Formation des fonctionnaires de l'État
Article L. 131-8 du code de l'environnement (article 57 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement)	Protection de la nature
Article L. 121-3 du code de l'urbanisme (article 48 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire)	Agences d'urbanisme
Articles L. 6115-2 et L. 6122-15 du code de la santé publique (articles 10 et 38 de l'ordonnance n° 96-346 du 24 avril 1996 portant réforme de l'hospitalisation publique et privée)	Agence régionale de l'hospitalisation et groupements de coopération sanitaire
Article L. 5124-14 du code de la santé publique (article 18-XXVI de la loi n° 98-535 du 1 ^{er} juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme).	Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies
Article L. 812-5 du code rural (article 129 de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole)	Enseignement supérieur agricole
Article L. 6113-10 du code de la santé publique (article 43 de la Loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle)	Mise en cohérence, à l'interopérabilité, à l'ouverture et à la sécurité des systèmes d'information utilisés par les établissements de santé

Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (article 29)	Maisons de service public
Loi n° 2000-719 du 1 ^{er} août 2000 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (article 90)	Accueil et orientation des journalistes en France et de faciliter leur travail
Loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé (article 90)	Activités d'assistance technique ou de coopération internationale dans les domaines de la santé et de la protection sociale
Article L. 161-17 du code de la sécurité sociale (article 10 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 relative à la réforme des retraites)	Information des retraités
Article L. 216-11 du code de l'éducation (article 70 <i>ter</i> du Projet de loi relatif aux responsabilités locales)	Action des collectivités territoriales dans le domaine éducatif et culturel
Projet de loi relatif au développement des territoires ruraux (article 75 <i>septies</i>)	Aménagement du territoire
Projet de loi d'habilitation du Gouvernement à simplifier le droit (article 3)	Développement de l'administration électronique

Un des derniers exemples en date d'extension du champ des GIP est donné dans le projet de loi relatif aux responsabilités locales, adopté en première lecture par les deux assemblées et qui, dans son article 70 *ter*, reprenant le schéma défini à l'article L. 423-1 du code de l'éducation, complète le chapitre VI du livre II de ce code relatif aux dispositions communes aux collectivités territoriales par un article L. 216-11 qui autorise les collectivités territoriales à conclure, dans le domaine éducatif et culturel, des conventions de coopération et de partenariat en vue de développer des activités communes et de créer ou gérer ensemble les moyens et services nécessaires à ces activités. Il est précisé, par ailleurs, que ces conventions peuvent conduire à la constitution, avec d'autres personnes morales de droit public ou privé, d'un groupement d'intérêt public, dans les conditions fixées par l'article 21 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France.

La multiplicité de ces exemples montre tout l'intérêt qu'il y a à trouver un cadre unifié, susceptible d'accueillir l'ensemble des GIP actuels et futurs.

2. La mise en place d'un cadre unifié

Si le régime juridique de droit commun pour les GIP se veut être celui défini par la loi du 15 juillet 1982 précitée, il faut, pour chaque catégorie de groupement constituée se référer à des lois ou à des règlements spécifiques pour y découvrir les règles complémentaires. Constatant le trop grand empirisme de la méthode législative jusqu'alors utilisée, le Gouvernement avait annoncé dès 1987 son intention de soumettre à l'examen du Parlement un texte unifiant la législation applicable aux GIP et définissant pour ceux-ci un véritable statut.

Dans la droite ligne des propositions faites par le Conseil d'État en 1996, à l'occasion de son étude précitée, étude commandée en 1993 par le Premier ministre, il est proposé d'autoriser le Gouvernement à réaliser par ordonnance ce qui n'a pu jusqu'alors être réalisé, à savoir un cadre général pour les GIP. Il s'agit de mettre fin au développement insuffisamment maîtrisé de cette forme juridique, dont les contours devront être clarifiés et les problèmes soulevés par le Conseil d'État résolus : nature publique ou privée du statut des groupements, insuffisante

sécurité juridique, caractère imprécis des activités économiques, régime fiscal insatisfaisant, incertitudes du statut du personnel.

Il faudra néanmoins donner suffisamment de souplesse au futur régime, de telle sorte que les solutions existantes puissent continuer de produire leurs effets et encourager les coopérations public-privé. Devront être résolues les questions de la pérennité de cette forme juridique et du desserrement des contrôles pesant sur les groupements. Il conviendrait ainsi d'améliorer la procédure d'approbation de la convention constitutive qui présente l'inconvénient d'être trop longue et de retarder excessivement le début des travaux qui sont confiés aux groupements. Pourrait être mis en place un système d'approbation tacite. En tout état de cause, le contrôle des groupements d'intérêt local pourra être déconcentré par la Cour des comptes aux cours régionales des comptes, comme cela est prévu par l'article 45 du présent projet de loi. Le recours à la comptabilité privée pourrait être généralisé.

La Commission a *adopté* l'article 28 sans modification.