

CTAP : les travaux pratiques vont commencer

Les régions doivent réunir en 2016 leurs instances de concertation et de débat sur l'exercice des compétences. Reste à clarifier leur composition, leur organisation et la portée de leurs travaux.

On les aurait presque oubliées. Créées par l'article 4 de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 et maintenues par la loi NOTRe du 7 août 2015, les conférences territoriales de l'action publique (CTAP) vont s'imposer sur l'agenda des territoires en 2016. La clause de compétence générale a été supprimée par la loi NOTRe mais l'esprit de la loi MAPTAM, privilégiant « *l'intelligence locale, la culture du contrat et du pragmatisme* » pour fixer les modalités d'exercice

« La CTAP va nécessiter du temps et de l'investissement personnel des élus »

des compétences, selon les mots de Marylise Lebranchu, à l'époque ministre de la Décentralisation, a subsisté et a même été étendu : l'article 104 de la loi NOTRe inscrit, certes facultativement, à l'ordre du jour des CTAP l'articulation et la coordination des « *politiques publiques en faveur de la jeunesse* ».

Les CTAP devront se réunir sous la présidence du conseil régional au moins une fois cette année. Certaines s'étaient réunies au printemps 2015 (Midi-Pyrénées, Lorraine, Bretagne...), mais le soufflé est retombé car les débats sur la loi NOTRe, le redécoupage de la carte des régions, le scrutin régional de décembre 2015 et la reconfiguration de la carte intercommunale ont polarisé les débats.

Pour aiguillonner les élus, le gouvernement a publié le 10 février dernier une instruction (1) rappelant les objectifs, les règles de composition et d'organisation des CTAP (lire encadré). Les régions qui n'ont pas changé de périmètre comme la Bretagne et le Centre-Val de Loire

poursuivront le travail amorcé lors de la première réunion de la CTAP en 2015 (en Bretagne, la CTAP avait ainsi rendu en février 2015 un avis favorable sur la demande de la région d'une délégitation de compétence de l'État pour gérer une partie de la politique du livre, du cinéma et du patrimoine culturel immatériel). L'Île-de-France ne le fera qu'en septembre, le temps de digérer le changement de gouvernance et l'installation de la Métropole du Grand Paris.

Logiquement, la mise en place des CTAP est retardée dans les « grandes régions », confrontées à l'immense chantier d'harmonisation de leurs politiques et de leur organisation qui mobilise les énergies. La composition des CTAP devra être revue et pourrait générer des assemblées importantes, comme en Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine qui compte dix départements, une douzaine de villes de plus de 30 000 habitants et une trentaine d'agglomérations. À l'occasion de leurs discours d'investiture, analysés par l'AdCF qui va créer un groupe de suivi des CTAP, seuls « *six présidents de région ont pour l'instant fait mention de la CTAP* ». Dans les autres régions, les CTAP n'ont pas encore fait l'objet d'annonces particulières, confirme l'Association des régions de France (ARF) qui installera aussi un groupe de travail sur les CTAP dans les prochaines semaines.

Sujet sensible

Pour sa part, l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) a lancé il y a quelques mois une réflexion sur l'organisation de son réseau d'associations départementales de maires à l'échelle régionale.

Dans bien des cas, la première réunion des conférences sera consacrée à l'adoption de leur

Quelle composition ?



© Pavel Losevsky/Fotolia

La CTAP comporte des membres de droit (le président du conseil régional, qui préside la CTAP, les présidents des conseils départementaux, les présidents des EPCI de plus de 30 000 habitants) et des membres élus ou désignés : dans chaque département est élu un représentant des communautés de moins de 30 000 habitants et un représentant des communes pour chaque strate démographique (plus de 30 000 habitants, entre 30 000 et 3 500 et moins de 3 500). Un représentant des collectivités et des groupements situés en zone de montagne est désigné sur proposition de l'ANEM. Le préfet participe aux réunions de la CTAP lorsque celle-ci donne un avis sur une demande de délégation d'une compétence de l'État. Il participe à sa demande aux autres séances. La CTAP peut associer à ses travaux tout élu, personne ou organisme non représenté.



© Thierry Thorel/Chromages

règlement intérieur et à l'organisation de leurs travaux. Pour le reste, « *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* », rappelle l'instruction du 10 février 2016.

La CTAP devra notamment examiner les projets de conventions territoriales d'exercice concerté de la compétence (CTEC), élaborés par les collectivités désignées en qualité de chef de file (2), pour les compétences dont l'exercice nécessite le concours de plusieurs collectivités ou groupements comme le développement économique. Un sujet sensible car il conditionnera les interventions financières des acteurs. « *Chaque région devra préalablement définir sa politique en matière économique et de transports avant d'engager une discussion sur le rôle des départements et leur éventuelle participation aux politiques régionales, dans le cadre des conférences territoriales de l'action publique. La préparation de ces dernières par les nouveaux exécutifs régionaux est primordiale pour la qualité des relations que les régions entretiendront avec les départements au cours du mandat* », rappellent les auteurs du rapport sénatorial d'étape sur l'application de la réforme territoriale présenté en mars (3).

« *Nos départements seront particulièrement attentifs au débat obligatoire qui devra être*

organisé en CTAP d'ici le 31 décembre 2016 sur le devenir des agences économiques départementales », prévient d'ores et déjà Dominique Bussereau, président du conseil départemental de la Charente-Maritime et de l'Assemblée des départements de France (ADF).

Mais les choses ne se feront pas d'un claquement de doigt. « *La CTAP va générer un gros travail nécessitant du temps et de l'investissement personnel des élus car elles seront un lieu de conception des politiques partagées*, souligne Marielle Abric, conseillère technique à l'ARF. *Il faudra créer des commissions*

spécialisées, élaborer des diagnostics, analyser les enjeux financiers liés à tel ou tel transferts, gérer les impacts en termes de gestion des RH, etc. » Philippe

Laurent, maire de Sceaux et secrétaire général de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), confirme : « *La CTAP ne s'improvisera pas. Elle nécessite en amont d'être préparée. Il faut favoriser le travail collectif qui permettra d'élaborer des scénarii d'organisation qui viendront*

Siège de débats, les CTAP devront se réunir sous la présidence du conseil régional au moins une fois cette année.

Le Centre-Val de Loire concerte en amont

La CTAP de la région Centre-Val de Loire s'est réunie en février 2015 pour adopter son règlement intérieur et créer quatre groupes de travail (développement économique, très haut débit, tourisme et investissement public) et, en juin, pour étudier leurs conclusions. « *La seconde réunion a tourné à l'affrontement politique avec les départements qui avaient tous basculé à droite en mars et suscitaient la région, à gauche, de vouloir préempter la gestion des routes* », se souvient Jean-Daniel Heckmann, DGS de la région. Qu'à cela ne tienne, François Bonneau, réélu président de la

région en décembre dernier, remet l'ouvrage sur le métier : en juin, la CTAP sera consacrée au SRDEII (schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation). Elle aura été précédée d'une intense concertation « *en bilatéral pour retisser les liens avec l'ensemble des collectivités* », explique le DGS. Des « États généraux de l'économie » ont été organisés entre mars et mai dans chaque département. Les propositions nourriront le SRDEII dont la région présentera une première version amendable à la CTAP de juin avant une CTAP finale en décembre.

en débat. Ces réflexions ne doivent pas être portées exclusivement par la région. Dans tous les cas, les collectivités doivent se mobiliser sinon c'est le préfet qui prendra la main.»

Pour Dominique Bussereau, « il faut une volonté politique commune de réussir. La région qui préside cette instance doit s'organiser en conséquence, en y affectant des moyens, pour garantir un fonctionnement optimal de cette nouvelle instance ».

Cependant, tout ne pourra être réglé au sein des CTAP. Dans un entretien accordé au *Courrier des maires* début avril, Philippe Richert, président de la région Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine, explique que dans sa région « 70 à 80 organisations doivent y être représentées. (...) Cela ne peut donc être une réunion de travail. Les régions voient les agglomérations en amont, tout comme les départements pour des rencontres en bilatéral ». « La CTAP est davantage une réunion conclusive et actant des derniers ajustements », ajoute le président de l'ARF.

« Entre gens adultes »

Charles-Éric Lemaignan, président de l'Assemblée des communautés de France, partage ce point de vue : « La difficulté sera d'éviter une grand-messe où se succèderaient les prises de paroles qui aboutiraient à une concertation improductive. Il faudra adapter le format et la composition de la CTAP aux sujets traités et bien coordonner les travaux techniques et les discussions politiques. À mon sens, la CTAP devrait être une réunion de finalisation des accords qui auront été discutés en amont entre les acteurs. » Dominique Bussereau abonde dans le même sens : « L'existence des CTAP n'empêche pas des réunions plus informelles mais certainement plus efficaces entre les régions et les autres collectivités, en particulier les départements. » Une telle démarche a par exemple été initiée par la région Centre-Val de Loire (lire encadré).

L'organisation des travaux et la qualité des échanges dépendront en fait de la conception que les élus se font de la CTAP : simple instance de concertation ? Structure technique de régulation des compétences ? Enceinte « politique » au sein de laquelle la région, qui la préside, imposera ses schémas et refusera toute coproduction dans ses champs de compétences ? Quelle sera la portée des avis des CTAP ? Seront-ils consultatifs ou s'imposeront-ils ? À ce stade, il manque clairement un mode d'emploi de la CTAP. « La CTAP n'est pas un lieu de pouvoir car il n'y a



QUESTIONS À... Olivier Dussopt (1)

« LA CTAP NE DOIT PAS ÊTRE LE LIEU D'EXPRESSION D'UNE VOLONTÉ HÉGÉMONIQUE »

Avec la suppression de la clause de compétence générale, les CTAP restent-elles utiles ?

Elles auront certes un rôle moins important car la loi NOTRe a attribué des compétences exclusives à certaines collectivités. Mais leurs travaux sont essentiels dans trois domaines : la mise en œuvre d'une compétence exclusive entre son titulaire et les autres acteurs, l'exercice concerté de compétences qui ont un chef de filât ou qui demeurent partagées entre tous les niveaux (sport, culture, tourisme...), et la délégation à titre expérimental d'une compétence de l'État, à la demande d'une collectivité.

Ne craignez-vous pas que les CTAP soient un lieu d'affrontement ?

Il n'y aura pas d'affrontement puisque les travaux de la CTAP ne seront pas sanctionnés par un vote. Il reviendra aux élus de faire valider

la CTEC (convention territoriale d'exercice concerté de la compétence) par leur collectivité. La loi incite à trouver un accord dans les domaines de compétence qui ont un chef de filât : en l'absence d'accord, il ne peut y avoir ni délégation de compétence, ni financement croisé dans le domaine de compétence concerné. Les projets devront être financés *a minima* à hauteur de 30 % par le maître d'ouvrage au lieu de 20 % actuellement.

Quelles sont les conditions de réussite des CTAP ?

La confiance et la franchise entre les acteurs locaux, leur volonté commune de privilégier le mode de gestion le plus rationnel. La CTAP doit être tout sauf le lieu d'expression d'une volonté hégémonique de la part de telle ou telle collectivité.

(1) Député-maire d'Annonay, rapporteur de la loi NOTRe à l'Assemblée nationale.

pas de vote formalisé en son sein », tranche Olivier Dussopt, député-maire d'Annonay et rapporteur de la loi NOTRe à l'Assemblée nationale (voir interview). « La CTAP peut fonctionner si la volonté et la culture du dialogue existent, souligne Philippe Laurent. Cela ne doit pas être un lieu où l'on se regarde en chiens de faïence ou, pire, où l'on s'affronte. La CTAP doit être le lieu de consensus sur le partage des responsabilités entre gens adultes. C'est quasiment un outil fédéraliste. »

Pour Charles-Éric Lemaignan, la CTAP « peut permettre à la région de co-construire ses schémas avec les collectivités et EPCI infrarégionaux, à condition qu'elle ne se replie pas sur ses compétences exclusives ou n'éclate pas la concertation entre de multiples acteurs pour ne dépendre de personne ». « Toute volonté de repli ne permettrait pas à une région d'exercer efficacement les compétences que la loi lui attribue », estiment les auteurs du rapport sénatorial sur la réforme territoriale.

Reste la question de la composition des CTAP. Beaucoup d'élus s'interrogent sur le poids que pourront avoir les maires des petites com-

munes, réduits à un seul représentant par département, dans des CTAP parfois pléthoriques. Raymond Vall, sénateur-maire de Fleurance (Gers) et président de l'Association nationale des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des pays (ANPP), ne décolère pas : « Aujourd'hui, 450 pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) fédèrent les petites intercommunalités, notamment dans les domaines de compétences qui resteront partagés. Or, les PETR n'ont pas de siège au sein des CTAP ! Dans le Gers, l'intercommunalité de plus de 30 000 habitants sera dans l'incapacité de représenter les quatre PETR du département. La CTAP ne permettra donc pas une représentation équilibrée des territoires. J'espère au moins que nous serons associés à ses travaux. »

Xavier BRIVET

(1) Instruction du gouvernement sur le fonctionnement de la conférence territoriale de l'action publique, 10/02/16 (NOR : RDFB1532530J).

(2) L'instruction du 22 décembre 2015 précise les compétences des collectivités chefs de file ainsi que le régime juridique des CTEC (NOR : RDFB1520836N).

(3) Rapport sénatorial d'étape sur l'application de la réforme territoriale. Mathieu Darnaud, René Vandierendonck, Pierre-Yves Collombat et Michel Mercier (mars 2016).