

Délégation de compétences et conférence territoriale d'action publique, de nouveaux outils au service de la coopération territoriale

INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION
N°16119-R





INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION
N°16119-R

Délégation de compétences et conférence territoriale d'action publique, de nouveaux outils au service de la coopération territoriale

Etabli par

Bruno ACAR
Inspecteur général
de l'administration

Patrick REIX
Inspecteur général
de l'administration
en service extraordinaire

- Mai 2017 -

Les lois du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MATPAM) et du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRé) ont renforcé le régime de délégations de compétences et mise en place des Conférences territoriales de l'action publique (CTAP). Il a été demandé à l'Inspection générale de l'administration d'apprécier la contribution de ces nouveaux dispositifs à la clarification et rationalisation de l'action publique locale ainsi qu'à l'émergence de nouveaux modes de coopération entre collectivités.

L'analyse de ces dispositifs est très éclairante pour apprécier l'appropriation par les acteurs locaux de la rupture apportée par les lois adoptées depuis 2010 (RCT, MAPTAM et NOTRé) au schéma qui avait présidé jusqu'alors à notre organisation territoriale. Il ne s'agit plus, aujourd'hui, de déléguer des compétences de l'Etat aux collectivités territoriales, dans une logique verticale, sur la base d'un modèle unique d'organisation des compétences ; c'est, désormais, à l'intelligence des territoires qu'il est proposé de faire confiance pour organiser entre eux les modalités de leur action individuelle ou collective.

Du bilan effectué par la mission, il ressort trois conclusions :

1) Les acteurs locaux ne sont pas encore appropriés les nouveaux outils mis à leur disposition par la loi

- *la délégation de compétences est un dispositif, à ce jour, très peu utilisé.*

S'agissant des compétences de l'Etat, rares sont celles qui ont été effectivement déléguées aux collectivités et ne sont véritablement concernées à ce jour que deux domaines (culture et emploi) et une région (la Bretagne). Même lorsque la délégation de compétence est proposée systématiquement par les textes – c'est le cas de manière optionnelle pour la redistribution des compétences entre Département et Métropole- elle n'est pas retenue. Les parties lui préfèrent, en effet, le transfert de compétences, et dans la plupart des cas, à minima, c'est-à-dire sur la base de trois compétences seulement sur les huit possibles.

Trois facteurs expliquent aujourd'hui le peu d'appétence des collectivités locales pour la délégation de compétences : le cadre contraignant des délégations entre collectivités assimilé à une tutelle, la lourdeur et longueur de la procédure, le sentiment que cet outil est une forme d'évitement et à minima de retardement de transferts de compétences.

- *Les conférences territoriales de l'action publique n'ont pas encore réussi à faire émerger un pacte de gouvernance locale.*

Si des CTAP ont été mises en place sur l'ensemble du territoire national sur la base d'un fonctionnement souple et pragmatique, plusieurs hypothèses sont encore très prégnantes : la composition des CTAP, instance lourde et déséquilibrée dans sa composition ; un fonctionnement peu favorable aux débats de fond et au dialogue ; l'ambivalence de l'instance qui veut faire émerger et primer une approche coopérative dans un contexte institutionnel et politique pas toujours favorable au dialogue.

Toutefois, si la CTAP fait l'objet de vives critiques, peu nombreux sont les interlocuteurs rencontrés par la mission qui préconisent sa suppression. Prévaut le sentiment que cette instance est utile pour articuler de façon concertée les compétences et consolider le fait régional.

2) Ce bilan modeste s'explique très largement par le contexte dans lequel s'est déroulé la discussion sur la recomposition des compétences sur les territoires

- **L'année 2016** s'est avérée une période peu propice pour faire de la nouvelle répartition des compétences un sujet prioritaire pour la plupart des collectivités : les évolutions législatives ont contribué à alimenter un certain scepticisme sur la pérennité des règles applicables ; régions et métropoles ont été confrontées, en 2016, à de lourds chantiers de réorganisation ; le calendrier politique, immédiatement après les élections régionales, n'a pas été facilitateur
- **Au surplus**, les acteurs locaux ont rencontré une difficulté certaine à cerner précisément la définition de certains termes du cadre législatif régissant les compétences qui apparaît comme complexe et souvent inadapté à leurs besoins.

3) Des dynamiques de recomposition des coopérations territoriales n'en sont pas moins à l'œuvre

Dans un paysage institutionnel en pleine recomposition, on constate aujourd'hui une évolution des enjeux de la coopération territoriale dont *La contribution à la lisibilité et à la rationalisation de l'action publique du processus de recomposition des compétences en cours reste toutefois à établir.*

- **Le partenariat territorial** se reconfigure en prenant en compte les évolutions qui affectent chacun des grands acteurs locaux : les Régions, dont le rôle de coordination de l'action publique et la vocation stratégique sont confortées, doivent affirmer leurs nouvelles responsabilités opérationnelles tout en évitant d'apparaître comme hégémoniques ; les Départements, sont très vigilants à préserver la cohérence de leurs chefs de filât en matière de solidarités sociales et entendent investir pleinement celui qui leur a été ouvert dans le champ des solidarités territoriales ; les Métropoles sont, quant à elles, pour la plupart confrontées à des défis tournés davantage vers l'interne (consolidation) que vers l'externe (coopération territoriale), alors que l'Etat est à la recherche d'une place dans le nouveau dialogue territorial.
- **Les enjeux de la coopération territoriale** évoluent : alors qu'elle s'organisait traditionnellement autour de projets partagés et contractualisés, la coopération entre collectivités porte aujourd'hui sur des enjeux beaucoup plus structurants et complexes : les compétences et les stratégies.

L'examen des nouvelles dynamiques territoriales souligne que sont en train d'émerger dans chaque région des modes de gouvernance très différents qui reflètent leurs caractéristiques structurelles, l'existence d'une tradition de coopération et la place donnée dans les priorités des collectivités à « l'alliance des territoires » ; il n'y a donc pas de modèle de coopération territoriale mais des organisations différenciées et des formes de gouvernances territoriales complexes et évolutives.

En adaptant les réponses aux besoins spécifiques des territoires, en faisant émerger des dynamiques de coopération prometteuses, les lois MATPAM et NOTRÉ ont initié des évolutions qui, si elles se confirment, seront incontestablement positives pour l'efficacité de l'action publique.

Un certain nombre de points de vigilance ne s'en imposent pas moins : pour l'utilisateur l'identification des interlocuteurs pertinents sur les territoires restée complexe ; pour les collectivités, l'appréciation des différents coûts liés à leur réorganisation.

Ainsi, des dynamiques sont incontestablement en cours sur les territoires : **Il faut leur laisser le temps de la croissance et de la maturité.**

RECOMMANDATIONS

(On trouvera en annexe une présentation détaillée de l'exposé des motifs et du contenu de chaque proposition.)

Les propositions formulées par la mission dans le cadre du présent rapport veulent contribuer à répondre à trois enjeux dont le présent rapport a souligné l'acuité : améliorer la lisibilité de l'action publique ; faciliter l'appropriation du nouveau cadre juridique régissant les compétences et la coopération territoriale ; rationaliser l'utilisation des fonds publics.

- **Recommandation n° 1 : Faire de la délégation de compétences Etat/collectivités territoriales un dispositif préparatoire à de nouveaux transferts de compétences** : il appartiendrait à l'Etat de proposer aux collectivités locales une liste de compétences qui pourraient leur être déléguées, dans un cadre souple et négocié dans chaque région pour une durée maximale de trois ans à l'issue de laquelle serait consolidée la possibilité d'un exercice différencié des compétences sur le territoire national.
- **Recommandation n° 2 : Créer les conditions d'une plus grande synergie entre départements et métropoles autour de l'action sociale** qui constitue le nœud d'une amplification d'un processus maîtrisé et apaisé de transfert de compétences.
- **Recommandation n° 3 : Requalifier la compétence économie** en en faisant non plus une compétence exclusive mais un chef de filât de la Région, ce qui correspond mieux à son rôle de coordination d'acteurs diversifiés.
- **Recommandation n° 4 : Redonner à l'Etat déconcentré toute sa place dans le partenariat territorial** en accordant une large autonomie au préfet de Région pour conduire le pilotage des nouveaux transferts de compétences de l'Etat.
- **Recommandation n° 5 : Faciliter la compréhension et l'appropriation des dispositions d'affectation et d'exercice des compétences** en mettant à la disposition des acteurs locaux les ressources nécessaires facilement mobilisables (espace dédié sur le site de la DGCL, formations...).
- **Recommandation n° 6 : Mieux prendre en compte les besoins des usagers dans le processus de recomposition des compétences sur les territoires** en renforçant le lien entre les instances en charge de la recomposition des compétences (CTAP) et les dispositifs prenant en compte la nécessaire proximité des services publics locaux (ex : schémas d'accessibilité des services au public).
- **Recommandation n° 7 : Mettre en place un dispositif d'évaluation territorialisé de l'impact du processus de redéfinition des compétences** qui pourrait être confié à l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales.

Délégation de compétences et Conférence territoriale d'action publique,
de nouveaux outils au service de la coopération territoriale

SOMMAIRE

Synthèse	5
Sommaire	9
Introduction.....	11
1 Un cadre juridique pour partie inadapté aux besoins des acteurs.....	13
1.1 Rappel synthétique du cadre juridique de détermination et d'exercice des compétences des collectivités territoriales	13
1.1.1 <i>Les dispositions constitutionnelles fondant ce cadre juridique.....</i>	<i>13</i>
1.1.2 <i>Un cadre juridique qui relève du domaine de la loi</i>	<i>15</i>
1.1.3 <i>Un cadre juridique soumis à des interprétations potentiellement contentieuses</i>	<i>17</i>
1.2 Un dispositif de délégation de compétences très encadré	19
1.2.1 <i>Le régime juridique des délégations de compétences</i>	<i>19</i>
1.2.2 <i>Les conditions de mise en œuvre des délégations de compétences</i>	<i>21</i>
1.3 L'enjeu de la conférence territoriale d'action publique (CTAP) : faire émerger un pacte de gouvernance locale	23
1.3.1 <i>Un enjeu : promouvoir la concertation entre l'ensemble des acteurs publics locaux.....</i>	<i>24</i>
1.3.2 <i>Un dispositif juridique qui hésite entre cadrage et souplesse.....</i>	<i>25</i>
2 Des outils que les acteurs locaux ne se sont pas encore appropriés.....	27
2.1 Une mise en œuvre problématique des nouvelles modalités d'exercice des compétences.....	27
2.1.1 <i>Un contexte peu favorable pour traiter sereinement des questions de compétences</i>	<i>27</i>
2.1.2 <i>Une difficulté certaine à cerner précisément la définition de certains termes du cadre législatif.....</i>	<i>29</i>
2.1.3 <i>L'économie, le domaine où le décalage entre le droit et la réalité locale est le plus marqué</i>	<i>29</i>
2.1.4 <i>Une position des services déconcentrés de l'État parfois hésitante et finalement pragmatique</i>	<i>30</i>
2.2 Un dispositif de délégation très peu utilisé	31
2.2.1 <i>La délégation de compétences : un bilan modeste.....</i>	<i>31</i>
2.2.2 <i>Les délégations de compétence entre collectivités : un affectio societatis qui fait défaut....</i>	<i>32</i>
2.2.3 <i>Plus globalement, le cadre de la délégation de compétences est il adapté aux besoins des acteurs locaux ?</i>	<i>39</i>
2.2.4 <i>Une CTAP peu considérée par les acteurs locaux qui tend néanmoins à s'installer dans le paysage institutionnel.....</i>	<i>40</i>
3 Des dynamiques de recomposition des coopérations territoriales qui n'en sont pas moins à l'œuvre	47
3.1 Un paysage institutionnel en plein bouleversement	47
3.1.1 <i>Des régions tiraillées entre des exigences pas toujours faciles à concilier</i>	<i>47</i>
3.1.2 <i>Des départements entre résistance, acceptation raisonnée et nouvelle dynamique</i>	<i>49</i>

3.1.3	<i>Des métropoles d'abord préoccupées par leur consolidation interne</i>	50
3.1.4	<i>L'État à la recherche d'une place dans le nouveau dialogue territorial</i>	52
3.2	Les enjeux renouvelés de la coopération territoriale	55
3.2.1	<i>Une coopération entre acteurs publics locaux sur les territoires autour de projets partagés</i>	55
3.2.2	<i>Des collectivités invitées à redéfinir ensemble compétences et stratégies et gestion des dossiers</i>	56
3.3	Le contrat et le dialogue : des outils adaptés pour redéfinir les modalités d'exercice des compétences ?	57
3.3.1	<i>Le primat de la coopération</i>	57
3.3.2	<i>La prise en compte de la diversité des territoires</i>	59
3.3.3	<i>Un processus de recomposition des compétences dont la contribution à la lisibilité et à la rationalisation de l'action publique reste à établir</i>	60
	Conclusion	63
	Annexes	65
	Annexe n° 1 : Lettre de mission du 15 novembre 2016.....	67
	Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées.....	69
	Annexe n° 3 : Questionnaire préfecture	75
	Annexe n° 4 : Tableau synoptique des réponses des préfectures de régions au questionnaire	77
	Annexe n° 5 : Tableau synoptique des conventions métropoles-départements	79
	Annexe n° 6 : Tableau récapitulatif des délégations de compétences État/collectivités territoriales....	83
	Annexe n° 7 : Les conventions territoriales d'exercice concerté d'une compétence : à la recherche du chef de filât	85
	Annexe n° 8 : Brest : une métropole qui promeut un dialogue territorial différencié.....	87
	Annexe n° 9 : Explication et motivation des recommandations.....	88

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 15 novembre 2016, le ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales a souhaité un premier bilan des dispositions des lois du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MATPAM) et du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) concernant les délégations de compétences entre collectivités publiques et les conditions de mise en place et de fonctionnement des Conférences territoriales de l'action publique (CTAP). Il a demandé à l'Inspection générale de l'administration d'apprécier la contribution de ces nouveaux dispositifs à la clarification et rationalisation de l'action publique locale.

Délégations de compétences et CTAP sont des outils mis à disposition des collectivités territoriales et de l'État pour favoriser, par le dialogue et le contrat, l'exercice différencié des compétences sur les territoires. Leur compréhension implique de resituer ces dispositifs dans le processus de recomposition des territoires en cours. En accord avec le Directeur de Cabinet du ministre et au regard des premiers constats effectués par la mission en décembre 2016, il a été convenu que ces nouvelles dynamiques de coopérations territoriale devraient être prises en compte dans le présent rapport.

Afin de mener à bien ces travaux, la mission, outre la consultation des sources documentaires ayant trait au sujet, s'est appuyée sur différentes ressources :

- au niveau national, des entretiens avec des parlementaires et notamment des sénateurs qui ont été très impliqués dans la réforme territoriale, les administrations centrales concernées (DGCL, CGET, DGEFP), les responsables des grandes associations d'élus (ARF, ADF, France urbaine, ADCF) et des universitaires ayant travaillé sur le sujet ;
- au niveau territorial, sur des questionnaires envoyés à l'ensemble des préfetures de région et sur des visites de terrain : la mission s'est ainsi déplacée entre décembre 2016 et février 2017 dans 8 régions sur 13 dont 4 fusionnées : Grand-Est, Bretagne, Occitanie, Nouvelle-Aquitaine, Hauts-de-France, PACA, Pays-de-la-Loire et Centre-Val-de-Loire. Chaque fois, ont été rencontrés les responsables (élus et directeurs généraux des services) des régions, du département, du chef lieu, de la métropole ainsi que les préfets de région, SGAR et secrétaires généraux. Des entretiens ont été de même organisés avec des présidents de chambre régionale des comptes.

Par ailleurs, la mission a aussi rencontré le préfet de la région Île-de France et échangé avec l'ensemble des DGS de région à l'occasion de leur réunion mensuelle à l'ARF (mars 2017).

Si les éléments recueillis ont permis à la mission d'embrasser de façon large et approfondie l'ensemble des problématiques identifiées, elle tient à souligner deux contraintes dans l'établissement du présent rapport :

- le nombre des régions visitées

Pour des raisons essentiellement de calendrier et d'éloignement, la mission n'a pu se déplacer dans les régions faisant l'objet de dispositions particulières (Île-de-France, Rhône-Alpes, Corse, régions d'outremer) mais aussi, pour des raisons de disponibilité, en Normandie et Bourgogne, Franche-Comté. Les éléments rapportés concernant celles-ci s'appuient essentiellement sur des ressources documentaires.

- le calendrier de la mission

La mission a été effectuée 18 mois après la publication de la loi NOTRe. Ce calendrier a permis de faire un bilan des mesures qui se sont concrétisées en 2016 (transferts des départements aux métropoles,

installation des CTAP) mais ne donnait évidemment pas le recul suffisant pour réaliser une première évaluation. Un certain nombre des observations formulées ne sont donc pas définitives mais visent à faire ressortir les dynamiques en cours et à identifier un certain nombre de points de vigilance.

Le présent rapport est organisé en trois parties :

- une présentation du cadre juridique régissant l'affectation et l'exercice des compétences des collectivités territoriales, qui conditionne fortement la compréhension des processus de développement de la coopération territoriale ;
- un bilan des délégations de compétences tant entre l'État et les collectivités territoriales qu'entre collectivités territoriales elles mêmes et des conditions d'installation des CTAP, tiré des données transmises et recueillies et des observations et échanges de terrain ;
- une présentation des dynamiques de coopérations territoriales à l'œuvre sur les territoires et de leur impact sur l'action publique, travail réalisé sur la base des entretiens de la mission avec les responsables de collectivités et sur l'analyse des débats au sein des CTAP.

Les observations et analyses ainsi conduites permettent de formuler un certain nombre de propositions de nature à faciliter la mise en œuvre de la recomposition territoriale en cours dont la plupart n'appellent, dans l'immédiat, aucune évolution législative mais parfois quelques ajustements ou précisions réglementaires et, en tout état de cause, de nouvelles pratiques. Ces propositions figurent immédiatement après la synthèse du rapport.

1 UN CADRE JURIDIQUE POUR PARTIE INADAPTE AUX BESOINS DES ACTEURS

Si les objectifs de clarification et de rationalisation de l'action publique locale constituent le fil rouge de deux lois récentes d'approfondissement de la décentralisation, « MAPTAM »¹ et « NOTRe »², le législateur les a associés au développement d'une coopération territoriale renforcée.

Ainsi, l'étude d'impact de la loi MAPTAM précise que : « *Le dialogue entre les collectivités territoriales et l'État et entre les collectivités territoriales, condition d'une action publique efficiente, doit être renforcé dans un esprit de confiance. Une articulation plus efficace, plus claire et moins coûteuse des compétences des différents niveaux de collectivités passe par des modalités d'organisation négociées entre les collectivités et davantage adaptées à la diversité des territoires (...)* ».

Plus certainement que les lois de décentralisation qui l'ont précédée, la loi MAPTAM fait ainsi de la coopération territoriale une priorité. Mais la même étude d'impact ne manque pas de rappeler que la formation et la promotion de cet *affectio societatis*³ territorial ne peut se faire que : « (...) *dans le respect des règles constitutionnelles qui garantissent les prérogatives du législateur, l'égalité, la libre administration des collectivités et l'interdiction de toute tutelle d'une collectivité sur une autre (...)* ».

L'ensemble législatif imposant formé par les deux lois⁴ offre une série de dispositions qui, de la suppression *in fine* de la clause générale de compétences⁵, à la réorganisation des compétences entre collectivités territoriales, à la promotion de la coopération entre celles-ci mais aussi bien avec l'État, en passant par une nouvelle géographie des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)⁶, veut redessiner le paysage de l'action publique locale.

Il est apparu utile de rappeler préalablement le cadre juridique général de détermination et d'exercice des compétences des collectivités territoriales tant celui-ci conditionne la compréhension des processus de développement de la coopération territoriale. Les délégations de compétences et les C.T.A.P. sont ensuite présentées comme les outils dédiés à l'exercice de la coopération matérielle - c'est-à-dire la coopération concernant l'exercice concret des compétences.

1.1 Rappel synthétique du cadre juridique de détermination et d'exercice des compétences des collectivités territoriales

Le cadre juridique de détermination et d'exercice des compétences des collectivités territoriales trouve ses fondements dans la constitution⁷ de la République française qui en réserve la définition au législateur. Ce dernier s'y est employé à de nombreuses reprises ces trente cinq dernières années ; les dispositions les plus récentes laissent parfois la place à quelques interrogations interprétatives.

1.1.1 Les dispositions constitutionnelles fondant ce cadre juridique

Rappeler ces dispositions constitutionnelles présente un intérêt manifeste au regard du sujet du présent rapport. En effet, l'assise constitutionnelle de la décentralisation est très récente (2003⁸) et même

¹ Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

² Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

³ En droit des sociétés, l'*affectio societatis* se définit comme la démarche volontaire de personnes de collaborer, sur un pied d'égalité, en vue de mener une action commune conforme à leur intérêt.

⁴ 230 articles de loi au total.

⁵ La loi NOTRe supprime la clause générale de compétences (sauf pour la commune) qu'avait rétablie la loi MAPTAM, après une 1^{ère} suppression de la clause par la loi RCT du 16 décembre 2010.

⁶ Et des régions suite à la loi du 16 janvier 2015.

⁷ Constitution du 4 octobre 1958.

⁸ La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République complète, notamment, l'art.1 de la

postérieure aux premières lois y concourant (1982), cette reconnaissance tardive traduisant une révolution autant culturelle que juridique de l'organisation locale des pouvoirs publics. Comme pour toute révolution, les freins, les résistances opposés à sa mise en œuvre sont tels qu'il n'y faut pas moins qu'une consécration par la norme suprême. Ainsi, la loi constitutionnelle de 2003 introduit dans la Constitution l'essentiel des dispositions fondant le régime actuel de décentralisation et sur lequel prendront appui les lois les plus récentes⁹.

La Constitution française réserve un titre spécifique (le titre XII) aux collectivités territoriales, mais un seul article, l'article 72, évoque l'essentiel du régime applicable aux collectivités de la métropole¹⁰. Si son 1^{er} alinéa, qui détermine les collectivités territoriales de la République (les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer), n'a pas d'intérêt particulier au regard du sujet du rapport, ses alinéas suivants offrent un éclairage plus intéressant quant à la nature de la liberté accordée aux collectivités territoriales.

Ainsi :

- L'alinéa 2 évoque le principe général du cadre d'exercice des compétences des collectivités territoriales¹¹ en disposant que : « *Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* ». Mais c'est bien le principe de subsidiarité que traduit cet alinéa, donnant tout leur sens aux dispositions législatives et réglementaires organisant une affectation des compétences en adéquation avec l'échelon territorial le plus efficient pour les exercer.
- Le principe de libre administration des collectivités, évoqué à l'alinéa suivant : « *Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* » a souvent été interprété comme une liberté sans condition. Pourtant, c'est bien dans des conditions prévues par le législateur que cette liberté s'exerce¹². Ainsi, les collectivités territoriales ne peuvent s'abstraire, même conventionnellement, du cadre législatif et réglementaire qui détermine les conditions de leur administration.
- L'alinéa 4 rappelle d'ailleurs ce primat de la loi (organique en l'espèce)¹³ à fortiori pour déroger au cadre juridique d'exercice des compétences à titre expérimental et pour un objet et une durée limitée : « *Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences* ». Ce droit à la différence ne doit pas cependant s'entendre largement. Il ne concerne en effet que le mode d'exercice (on pense ici notamment à la délégation de compétence) et non l'attribution de compétence.
- Le cadre d'exercice des compétences ne peut conduire, par ailleurs, à l'exercice d'une tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre mais autorise, dans le cadre d'une action commune, que l'une d'entre elle en assure l'organisation : « *Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser*

constitution en stipulant que la France « *a une organisation décentralisée* ».

⁹ De la loi organique du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales à la loi NOTRe du 7 août 2015.

¹⁰ Les autres articles du titre XII concernent des aspects spécifiques (droit de pétition, régime des ressources ou les collectivités d'outre-mer).

¹¹ Il en va différemment des EPCI caractérisés par le principe de spécialité.

¹² Ce qui a été rappelé récemment par le Conseil constitutionnel : décision n°2016-565 QPC du 16 septembre 2016 - Assemblée des départements de France [Clause de compétence générale des départements].

¹³ La loi organique est une catégorie de loi visant à préciser les conditions d'application de la Constitution.

les modalités de leur action commune » (alinéa 5). Cette disposition, dans sa rédaction complétée par la révision de 2003 a une finalité précise : favoriser l'exercice concerté de compétences sans que l'exception constitutionnelle de « tutelle » ne soit opposée. Cependant, cette possibilité est là encore soumise à une condition précise : que l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités.

- Enfin, le dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution consacré aux collectivités territoriales attribue au représentant de l'État la charge, notamment, du respect des lois : il s'agit pour lui d'une obligation de nature constitutionnelle et non pas une option de bonne gouvernance locale : « *Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* ». Un alinéa qui pose clairement le caractère d'ordre public du contrôle de légalité que doit exercer le représentant de l'État sur les actes des collectivités.

Au terme de cette rapide présentation, le dispositif constitutionnel à l'égard des collectivités territoriales est sans ambiguïté : si la libre administration de ces dernières est consacrée, son cadre et son exercice relèvent du seul domaine de la loi¹⁴, pour le respect de laquelle le représentant de l'État est lié par une obligation de valeur constitutionnelle. Ne convient-il pas, dès lors, de qualifier la libre administration des collectivités territoriales de liberté ... conditionnelle, ce qui peut éclairer certains aspects du sujet du présent rapport ? D'ailleurs, la question de savoir si la libre administration constitue une véritable liberté ou s'il ne s'agit pas plutôt d'un principe d'organisation de l'État duquel découlerait certains droits ou libertés, peut faire débat.

1.1.2 Un cadre juridique qui relève du domaine de la loi

Les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources relevant du domaine législatif, c'est logiquement vers la loi qu'il convient de se tourner pour tenter de préciser la notion de compétence et rappeler la répartition de son exercice entre collectivités territoriales. L'intense production législative constatée depuis 1982, année de référence du début de la réforme de décentralisation dans notre pays, traduit amplement la difficulté de l'exercice. Elle donne aussi la mesure de certaines approximations juridiques qui rendent complexe la mise en œuvre des dispositions sensées clarifier l'exercice des compétences par les acteurs locaux.

1.1.2.1 Ce qu'une loi a fait, une autre peut le défaire

De 1982 à 2015, une vingtaine de lois importantes sont intervenues - en trois actes - pour bâtir l'édifice « *décentralisation* ». Le terme « *acte de décentralisation* », sans signification juridique et souvent utilisé pour mettre en scène l'avancement du chantier, ne doit pas tromper. Il ne décrit pas une partie d'un ensemble composé, mais trahit sans doute plus les difficultés à fixer un cap stable au processus de décentralisation. Les changements successifs intervenus encore récemment (de 2010 à 2015) à propos d'un élément déterminant de l'attribution des compétences, la clause de compétence générale, en est une illustration.

Cette construction successive et erratique du droit¹⁵ ne surprend pas s'agissant d'un ouvrage complexe et essentiel à l'organisation et au fonctionnement des pouvoirs publics en rupture avec l'existant.

Elle rend toutefois plus difficiles l'adhésion aux outils et procédures visant à la clarification et la rationalisation de l'action publique locale.

¹⁴ D'ailleurs l'art. 34 de la constitution dispose que : « (...), les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources relèvent du domaine législatif ».

¹⁵ On notera, illustrant les incertitudes du projet et les vicissitudes du débat parlementaire, que le projet de loi NOTRe comportait à l'origine 37 articles et la loi définitive : 136 !

1.1.2.2 Une répartition des compétences conçue, à l'origine, essentiellement comme « un jardin à la française »...

Suivant en cela une inclinaison constante depuis la 1^{ère} loi de décentralisation¹⁶, le législateur a toujours pensé l'organisation des compétences des collectivités territoriales comme devant répondre à deux principes essentiels :

- les compétences sont constitutionnellement organisées - attribuées - par la loi et si celle-ci peut en différencier l'exercice sur le territoire, leur attribution est la même partout pour chaque niveau de collectivité territoriale : critère organique ;
- les compétences sont généralement réparties par ensembles voulus homogènes et cohérents : critère fonctionnel, que traduisait à l'origine de la décentralisation le terme de « *blocs de compétences* » et que confirment encore les lois récentes et la détermination de catégories de compétences : exclusives, partagées, ou encore à chef de file.

Cette double dimension unitaire, horizontale (organique) et verticale (fonctionnelle), constitue le fondement de ce que d'aucuns ont appelé « *le jardin à la française* », alors que d'autres évoquent « *le millefeuille* » territorial. Ces deux expressions traduisaient pour partie une quadruple réalité :

- la confirmation que l'organisation de la France, bien que décentralisée comme le précise la réforme constitutionnelle de 2003, découle d'un attachement au modèle unitaire de l'État¹⁷ ;
- la difficulté de s'abstraire du dogme du modèle unique d'organisation des compétences, applicable aux collectivités territoriales de même niveau, sur tout le territoire, une sorte de « *prêt à porter territorial* », ne favorisant pas la différenciation selon les réalités et les besoins des territoires ;
- l'insuffisance des outils permettant de prendre en compte ces singularités territoriales, à la fois dans la conception des politiques publiques et dans leurs modalités de mise en œuvre ;
- la persistance d'une vision des administrations centrales de l'État qui n'a pas encore pris pleinement la mesure du nouveau cadre d'exercice des compétences locales.

1.1.2.3 ... et qui continue d'imprégner le modèle français, malgré les éléments de souplesse apportés par les lois RCT, MAPTAM et NOTRe

Les lois intervenues depuis 2010 tentent incontestablement, sinon de rompre pour le moins de faire évoluer ce modèle unitaire, afin de répondre aux aspirations de plus de libertés locales. Déjà, la création des métropoles (nouveau type d'EPCI), l'absorption des compétences départementales par la communauté urbaine de Lyon (collectivité à statut particulier) ou encore la constitution de la Métropole Aix-Marseille, attestent d'une démarche de différenciation. Par ailleurs, plusieurs outils, dont ceux étudiés dans le présent rapport, sont ainsi mis à la disposition des autorités locales et visent :

- à rationaliser les politiques publiques, dans une démarche partagée, tout en les adaptant aux spécificités du territoire : des schémas régionaux prescriptifs¹⁸ définissent ainsi les orientations stratégiques et les grandes mesures de chacune des politiques publiques mises en œuvre par la région sur son territoire ;

¹⁶ Cette expression caractérise une organisation selon un tracé géométrique rigoureux dont le paysagiste Le Nôtre (1613-1700) est un des maîtres d'œuvres les plus connus.

¹⁷ Par distinction avec le modèle fédéral.

¹⁸ Par distinction avec le modèle fédéral.

- à favoriser les initiatives distinctives : l'expérimentation qui permet de déroger, certes de manière temporaire, au principe d'égalité et la délégation de compétences, elle aussi à durée limitée ;
- à promouvoir la concertation : avec les C.T.A.P. mais aussi dans le domaine de l'exercice de compétences partagées avec les Conventions Territoriales d'Exercice Concerté de la compétence.

Pour autant, la suppression de la clause de compétence générale¹⁹ actée par la loi NOTRe, ressentie par beaucoup comme une remise en cause symbolique des libertés locales, a quelque peu amoindri la portée des éléments de souplesse évoqués ci-dessus. S'inscrivant presque génétiquement dans le patrimoine du pouvoir local, l'attachement porté à la clause de compétence générale ne se traduisait pourtant pas complètement dans les faits, les contraintes budgétaires récentes, pesant sur les finances locales, obligeant les collectivités territoriales à recentrer leurs priorités d'action sur leurs compétences ordinaires. Les nouveaux outils mis à la disposition des acteurs locaux ne sont ils pas, dans ces conditions, à considérer comme la compensation partielle de la remise en cause de cette liberté symbolique ?

1.1.3 Un cadre juridique soumis à des interprétations potentiellement contentieuses

Dans le cadre juridique ainsi défini par la loi, la question de la compétence – et donc de son attribution, de son exercice et de sa délégation- mérite une attention particulière. Évoquer les délégations de compétences passe d'abord par l'éclaircissement de la notion même de « *compétence* ». En effet, « *le terme de compétence est beaucoup plus ambigu qu'il ne semble au premier abord, il est faussement clair* » comme le soulignent certains juristes²⁰. On pourrait ajouter qu'il l'est d'autant plus que cette appréciation formulée dans le prolongement de la loi RCT en décembre 2010 connaît avec les lois plus récentes de 2014 et 2015 une nouvelle actualité. Les interprétations règlementaires qui s'en sont suivies confirment l'ambiguïté de sens autour du terme « *compétence* ».

1.1.3.1 La définition et l'exercice des compétences des CT : une performance sémantique pour une doctrine encore très instable

Dans le processus législatif récent, entamé par la loi de 2010 de réforme des collectivités territoriales et poursuivi par les lois MAPTAM et NOTRe, la clarification des compétences s'est révélée un exercice redoutable. La disparition de la clause de compétence générale pour les Régions et les Départements, engagée par la loi RCT et confirmée par la loi NOTRe, après avoir été rétablie par la loi MAPTAM, rendait incontournable la définition d'une typologie des compétences afin de répondre à une question essentielle : qui est compétent pour quoi ?

La mobilisation d'un vocabulaire particulièrement riche autour du terme « *compétence* » traduisait, à la fois, la nécessité de justifier le nouvel ordonnancement et de trouver le mot juste et, en tout état de cause, compréhensible par les acteurs publics. Comme le notait déjà en 2011 le rapport du GRALE précité : « Dans la législation et la jurisprudence le terme « *compétence* » peut être accompagné d'un qualificatif, qui oblige à penser cette forme de compétence par rapport aux autres, et qui aboutit à une sorte de déclinaison des formes d'exercice des compétences, déclinaison qui ne clarifie pas les notions en cause ».

¹⁹ Voir à ce sujet l'ordonnance n°2016-1028 du 27 juillet 2016 relative aux mesures de coordination rendues nécessaires par l'intégration dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, des schémas régionaux sectoriels mentionnés à l'article 13 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

²⁰ Supprimée pour les régions et les départements, la clause de compétence générale est maintenue pour les communes.

Ainsi, sans en garantir l'exhaustivité, la mission a pu identifier plusieurs qualifications qu'elle a regroupées par objet :

- la constitution d'ensembles homogènes : blocs ou domaines de compétences dont les périmètres peuvent être définis en référence à un champ thématique (culture, sports), un objectif (solidarités sociales et territoriales), un public (actions en faveur des jeunes) ou un dispositif (Fonds de solidarité logement) ;
- la reconnaissance d'une capacité à agir : détenir, exercer une compétence ;
- la distinction d'une faculté à agir : compétence obligatoire ou facultative ;
- la nature d'une compétence : propre, exclusive, partagée, à chef de file ;
- le mode d'exercice de la compétence : en régie, déléguée, concertée.

Une telle prolifération de termes associés au mot « *compétence* » peut rendre complexe, pour les acteurs publics - élus comme agents – l'appropriation et la maîtrise des outils qui doivent en permettre le bon exercice. Comme indiqué ci-après (voir p.11), l'exercice du contrôle de légalité en est aussi affecté sous certains aspects.

1.1.3.2 Une instruction gouvernementale évidemment complexe et forcément contestée

La multiplication des termes autour du mot « *compétence* » et la complexité du nouveau cadre d'exercice des compétences des collectivités territoriales nécessitent, bien évidemment, des éclaircissements, pour ne pas dire des interprétations. Une instruction du gouvernement du 22 décembre 2015²¹ s'y emploie en dressant en 24 pages (annexes comprises), le nouveau panorama des compétences des collectivités territoriales. L'instruction du 22 décembre 2015 révèle la complexité de la recomposition du paysage des compétences territoriales par le triple effet de la suppression de la clause de compétence générale, de la redistribution de certaines compétences entre les différents niveaux d'administration territoriale et de la clarification des modalités de l'action commune des collectivités.

La suppression de la clause de compétence générale oblige à rechercher, pour savoir si la région ou le département sont compétents, si un texte leur attribue une compétence particulière. Le tableau en annexe de l'instruction, qualifié de « *synthétique* » et auquel renvoie cette recherche, atteste par sa longueur de la difficulté de l'exercice. Les exemples cités dans le corps même de l'instruction en confirment le caractère parfois incertain. Ainsi, pour les liaisons aériennes : « (...) *il faut considérer que l'intervention des départements (...) n'est plus possible à moins que (...)* ». Encore, pour la présence des départements dans les PNR : « *Si les départements ne disposent pas de compétence globale en matière environnementale, ils demeurent compétents notamment en matière d'espaces naturels sensibles* » ; mais le maintien de la dite clause pour le bloc communal oblige aussi à des analyses approfondies alors que l'instruction rappelle que : « *il (le bloc communal) conserve la clause de compétence générale et a ainsi la possibilité d'intervenir sur tous les sujets d'intérêt local lorsque la compétence en question n'a pas été attribuée à une collectivité relevant d'une autre catégorie à titre exclusif* ».

La redistribution de certaines compétences entre les différents niveaux d'administration territoriale et principalement les compétences transports et économie ne semblait pas devoir poser de difficultés d'interprétation. Ce n'est pas, loin s'en faut, le cas de la compétence économie qui nécessita d'ailleurs, le

²¹ « La redéfinition des compétences locales dans la nouvelle réforme des collectivités territoriales et ses implications pour l'habitat et le logement. » Jean-Philippe BROUANT, Gérard MARCOU, Jean-Marie PONTIER, Paule QUILICHINI, rapport du GRALE pour l'Union Sociale pour l'Habitat et la Caisse des Dépôts. Sept.2011.

même jour que l'instruction précitée, une instruction du gouvernement spécifique de 68 pages²², suivie quelques mois après d'une instruction ministérielle concernant spécifiquement les interventions économiques des départements²³ (voir ci-après p.11).

Les modalités de l'action commune des collectivités décrites par l'instruction, soulèvent d'autres questions interprétatives que la rédaction du texte n'évite d'ailleurs pas. Ainsi, les compétences partagées, par nature transversales et que le législateur a par principe voulu limiter dans l'Art. 104 de la loi NOTRe, sont listées par l'instruction. Mais c'est pour mieux préciser, à la suite, que cette liste « *n'est pas exhaustive* » et que « *d'autres exemples (de compétences partagées) se trouvent dans les législations spécialisées* ». Les compétences à chef de file - on le verra un peu plus loin - trouvent tout autant matière à interprétation : l'annexe 2 de l'instruction ne citant, pour chaque chef de file que « *les principales compétences attribuées par la loi à la collectivité territoriale* ».

Les deux instructions du 22 décembre 2015 ont d'ailleurs fait l'objet de recours de la part de l'Association des Départements de France (ADF), toujours pendants sur le fond²⁴. Les requérants ont soutenu notamment à cette occasion que « *l'exécution de l'instruction litigieuse porte atteinte à l'intérêt public s'attachant à ce que les départements exercent pleinement leurs compétences ainsi qu'à l'intérêt des entreprises de bénéficier d'aides mêmes indirectes des départements* », d'une part, et que : « *elle interdit illégalement aux départements d'aider même indirectement les entreprises, comporte une interprétation hasardeuse de la loi en ce qui concerne les liaisons aériennes, et restreint les compétences des départements* », d'autre part.

1.2 Un dispositif de délégation de compétences très encadré

Conçu comme un élément de souplesse indissociable du nouveau cadre juridique de répartition et d'exercice de compétences, le dispositif de délégation est soumis à un encadrement juridique précis.

1.2.1 Le régime juridique des délégations de compétences

Le régime juridique des délégations de compétences, élargi par les lois de 2010 à 2015, fait ressortir de nombreux dispositifs cependant fortement encadrés.

1.2.1.1 Un régime élargi mais soumis à des contraintes

C'est la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010²⁵ qui a introduit un dispositif général de délégation de compétences, en l'occurrence, entre les collectivités territoriales²⁶. Ainsi que l'évoque le ministère de l'intérieur²⁷ de l'époque, ce dispositif a été adopté : « *Afin de conjurer tout risque de rigidité* », dans le nouveau régime des compétences. La délégation de compétence permet ainsi à une collectivité de déléguer, par convention et pour une durée déterminée, l'exercice d'une de ses compétences à une collectivité relevant d'une autre catégorie ou à un EPCI à fiscalité propre.

²² Instruction relative à la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales. NOR RDFB1520836N.

²³ Instruction du Gouvernement du 22/12/2015 NOR INTB1531125J relative à la nouvelle répartition des compétences en matière d'interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements issue de l'application de la loi NOTRe.

²⁴ Instruction du ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales du 3 novembre 2016 relative aux conséquences de la nouvelle répartition des compétences en matière de développement économique sur les interventions des conseils départementaux.

²⁵ Le Conseil d'État, Juge des référés, a rejeté le 14/04/2016 la requête, estimant que la condition d'urgence requise n'était pas remplie.

²⁶ Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (Art.73-V).

²⁷ Les lois de décentralisation initiales – notamment celle du 22 juillet 1983 – avaient déjà prévu des possibilités de délégation dans des domaines spécifiques tels que l'action sociale ou encore les transports scolaires.

La loi du 27 janvier 2014 n'en a pas modifié le texte²⁸, codifié dans l'art. L 1111-8 du CGCT, mais en a élargi le cadre notamment en permettant à l'État de déléguer par convention à une collectivité territoriale ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui en fait la demande, l'exercice de certaines de ses compétences. (Art. L. 1111-8-1). La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, avait auparavant institué un dispositif de délégation de compétences de l'État en matière de logement.

La délégation de compétences est un dispositif juridique qui prévoit l'exercice de toute ou partie de compétence par un délégataire, au nom et pour le compte du délégant et sous la responsabilité et la surveillance de celui-ci. Elle a une durée limitée dans le temps. Elle se distingue du transfert de compétence, qui dessaisit une autorité de sa compétence au bénéfice d'une autre autorité qui l'exerce aux lieux et place du titulaire initial. Le transfert de compétences a une durée illimitée.

Il est important de noter, à ce stade, le caractère contraignant de la délégation de compétences qui est :

- circonscrite précisément dans son objet ;
- strictement définie dans ses objectifs ;
- soumise à des modalités détaillées de contrôle ;
- et limitée dans le temps.

Elle a pourtant été présentée à l'occasion du dépôt du projet de loi MAPTAM comme devant d'abord participer à un approfondissement de la coopération territoriale en vue d'une clarification de l'exercice des compétences, ce sur un mode partenarial et strictement volontariste. L'absence de caractère obligatoire des délégations de compétences, en ferait un outil souple de coopération par voie conventionnelle, permettant aux acteurs locaux d'adapter l'exercice de leurs compétences aux besoins et réalités de leur territoire. On verra plus loin que la mise en œuvre n'a pas, à ce jour, confirmé cette perspective.

1.2.1.2 Les différents types de délégation de compétences

C'est dans la perspective évoquée ci-avant que les lois du 27 janvier 2014 et du 7 août 2015 précitées, ont précisé et développé le régime de délégation de compétences entre collectivités territoriales et E.P.C.I., d'une part, entre l'État et ces derniers, d'autre part. Le cadre juridique aujourd'hui codifié distingue des dispositions générales, qui ont vocation à intéresser l'ensemble du champ de délégation, des dispositions spécifiques concernant certaines délégations de compétences.

- Les dispositions générales de délégation de compétences

Reprises dans les articles L. 1111-8 du CGCT régissant les délégations de compétence, elles traduisent l'ouverture très large permise désormais à ce mode d'exercice des compétences. Le seul rappel, pour les délégations entre collectivités territoriales, que cette délégation ne peut concerner qu'une compétence dont elles sont attributaires tombe en effet sous le sens²⁹. La notion « d'intérêts nationaux », évoquée pour l'exception à la délégation de l'État vers une collectivité territoriale, est une notion bien comprise³⁰. Ce

²⁸ Guide pratique de la loi RCT. DGCL Janvier 2011. Seules les précisions initiales relatives aux compétences déléguables, savoir « exclusives ou partagées » ont disparu de la rédaction nouvelle : elles avaient effectivement un caractère superfétatoire.

²⁹ Seules les précisions initiales relatives aux compétences déléguables, savoir « exclusives ou partagées » ont disparu de la rédaction nouvelle : elles avaient effectivement un caractère superfétatoire. « Une collectivité territoriale peut déléguer à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre une compétence dont elle est attributaire. » (Art. L. 1111-8 al.1)

³⁰ « Sauf lorsque sont en cause des intérêts nationaux, l'État peut déléguer par convention à une collectivité territoriale ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui en fait la demande l'exercice de certaines de ses

dispositif général est complété par deux dispositions de nature particulière, visant d'une part le régime de délégation dite « d'octroi », d'autre part, le régime dit « statutaire » de délégation aux EPCI, ainsi :

« Dans les domaines de compétences partagées, l'État, une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut, par convention, déléguer l'instruction et l'octroi³¹ d'aides ou de subventions à l'une des personnes publiques précitées. ». (Art. L. 1111-8-2)

Par ailleurs, issue de la loi du 13 août 2004, l'article L. 5210-4 (alinéa 1) du CGCT précise que : *« Lorsqu'il y est expressément autorisé par ses statuts, un établissement public de coopération intercommunale peut demander à exercer, au nom et pour le compte du département ou de la région, tout ou partie des compétences dévolues à l'une ou l'autre de ces collectivités. ».*

- Des dispositions spécifiques organisent certaines délégations de compétences :
 - l'art. L 1111-9 du CGCT prévoit une telle délégation lorsque l'exercice de compétence par une collectivité chef de file, nécessite le concours de plusieurs collectivités ; les modalités de cette action commune sont dès lors retracées dans une convention territoriale d'exercice concerté ;
 - le IV de l'article L.5217-2 du CGCT prévoit que : *« Par convention passée avec le département, la métropole exerce à l'intérieur de son périmètre, par transfert, en lieu et place du département, ou par délégation, au nom et pour le compte du département, tout ou partie des groupes de compétences suivants : (...) ».*
- D'autres dispositions précisent la possibilité de délégations de compétences dans des domaines particuliers :
 - de l'État vers la région en matière d'emploi et de formation professionnelle (art. L. 5311-3-1 du code du travail), ou vers une collectivité territoriale en matière de transport aérien (article L. 6412-4 du code des transports) ;
 - entre autorités organisatrices de transport urbain pour les transports scolaires (art. L. 3111-9 du code des transports), de la région vers des communes ou leurs groupements pour l'octroi des aides aux entreprises (art. L. 1511-2.-I. CGCT) ;
 - entre une collectivité territoriale ou un groupement et un syndicat mixte dans le domaine réseaux de communications électroniques (art. L. 1425-1 CGCT) au bénéfice des établissements territoriaux de bassin dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (Art. L. 213-12 du code de l'environnement).

1.2.2 Les conditions de mise en œuvre des délégations de compétences

L'ensemble de ces dispositions de délégation de compétences poursuit le même objectif : clarifier et rationaliser l'action publique locale en permettant aux collectivités et EPCI, au-delà de l'exercice des compétences que la loi attribue à chaque niveau d'administration territoriale, la souplesse nécessaire à

compétences.». (Art. L. 1111-8-1)

³¹ Les délégations d'octroi résultent de l'article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales. La loi réserve au bloc communal la compétence pour octroyer des aides à l'investissement immobilier des entreprises et à la location de terrains ou d'immeubles. Elle donne toutefois la possibilité aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale de déléguer au département, par convention, la « compétence d'octroi » de tout ou partie de ces aides. Cette délégation n'est pas constitutive d'une délégation de compétences au sens propre du terme : le bloc communal, autorité délégante, reste seul compétent pour définir le régime des aides (montant, critères d'éligibilité) ; le cas échéant, le département, autorité délégataire, distribue les aides dans les conditions arrêtées par le délégant. (Source : DGCL)

l'organisation de leur action commune en fonction des besoins de leur territoire. Cette souplesse ne peut être obtenue que dans un cadre conventionnel : c'est le cas pour la délégation de compétences.

1.2.2.1 Le préalable de l'*affectio societatis* territorial

En confortant le régime de délégation de compétences, les lois récentes ont clairement parié sur une volonté des collectivités territoriales - mais aussi de l'État lorsqu'il est concerné - de s'approprier collectivement l'exercice de l'action publique locale.

Le parallèle avec l'*affectio societatis* du droit des sociétés aide à décrire le préalable de cette notion dans l'objet qui nous occupe. Cette dernière, on l'a déjà souligné, peut se définir comme la démarche volontaire de personnes de collaborer, sur un pied d'égalité, en vue de mener une action commune conforme à leur intérêt. Il est intéressant de préciser les quatre éléments principaux constitutifs de cette *affectio societatis* au regard du régime de délégation de compétences :

- il s'agit d'une démarche volontaire ... contrairement au transfert qui peut être imposé par la loi, la délégation ne peut résulter que d'une volonté commune expresse et délibérée des parties ;
- ... de collaborer sur un pied d'égalité... : le fait que la délégation consiste pour le délégataire à exercer au nom et pour le compte du délégant une compétence, ne doit pas faire perdre de vue l'absence juridique de lien de subordination entre les parties, ce qui contreviendrait au principe d'absence de tutelle ;
- ... en vue de mener une action commune... : rappelle que la délégation installe une collaboration entre les parties, ce qui suppose un équilibre des droits et devoirs et une participation active et continue à cette action ;
- ... conforme à leur intérêt : est visé, bien entendu, la notion d'intérêt général inhérente à l'action publique mais aussi l'intérêt bien compris de chacune des parties au regard du critère d'efficience qui doit caractériser leur action.

1.2.2.2 La convention : loi des parties ?

Dans les deux catégories qui couvrent le champ des délégations de compétences (entre collectivités et entre État et collectivités), la loi³² prescrit que la délégation est régie par une convention. Mais, souhaitant à l'évidence encadrer cette liberté conventionnelle, c'est aussi la loi – alors que le règlement y aurait à l'évidence pourvu – qui prévoit que : « *Cette délégation est régie par une convention qui en fixe la durée et qui définit les objectifs à atteindre et les modalités du contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire.* ».

Malgré la précision suffisante de la loi, des dispositions réglementaires extrêmement détaillées, codifiées dans le CGCT³³, sont intervenues rendant la procédure générale³⁴ de délégation de compétences lourde et complexe. Ainsi :

- pour les délégations entre collectivités, ce sont les conditions mises à la convention qui interrogent sur la marge de liberté dont peuvent disposer les parties à cette occasion. Il est en effet prescrit que la convention détermine la ou les compétences déléguées (il n'est pas possible de déléguer une partie de compétence³⁵), précise la durée de la délégation de compétence ainsi que les modalités de son renouvellement, définit les objectifs à atteindre et les modalités de contrôle de l'autorité délégante sur

³² Art. L. 1111-8 et L. 1111-8-1 du CGCT.

³³ Art. R. 1111-1 et R. 1111-1-1 du CGCT.

³⁴ Des dispositions spécifiques sont prévues pour le régime optionnel de délégation entre département et métropole.

³⁵ Précision apportée par la DGCL.

l'autorité délégataire. Elle fixe des indicateurs de suivi correspondant aux objectifs à atteindre. Mais elle détermine également le cadre financier, les moyens de fonctionnement et les services et personnels éventuellement mis à la disposition de l'autorité délégataire ainsi que ses conditions. Enfin, la convention prévoit le cas échéant les modalités de sa résiliation anticipée ;

- pour les délégations entre l'État et collectivités, outre la longue liste que l'on peut comprendre des compétences dites « régaliennes » exclues du champ de la délégation, la procédure marque par son extrême lourdeur et l'absence de déconcentration. Ainsi, pas moins de dix étapes successives sont prévues rendant le processus potentiellement laborieux, politiquement, lourd techniquement mais aussi risqué juridiquement du fait de la multiplication des actes.

DÉLÉGATION DE COMPÉTENCES ÉTAT-COLLECTIVITÉS : UNE PROCÉDURE AU LONG COURS

1. La collectivité (ou EPCI) intéressée délibère.
2. La CTAP émet un avis sur cette demande (dans une séance à laquelle le représentant de l'État participe de droit).
3. Le représentant de l'État transmet la demande assortie de l'avis de la CTAP au(x) ministre(s) concerné(s).
4. Le(s) ministre(s) concerné(s) notifie(nt) leur accord.
5. Un projet de convention, reprenant les modalités précises prévues à l'article L. 1111-8-1 est élaboré par le représentant de l'État qui le communique à la collectivité dans le délai d'un an à compter de la transmission de sa demande .
6. Après accord sur son contenu entre le représentant de l'État et la collectivité territoriale le projet de convention est soumis à l'approbation de l'assemblée délibérante du délégataire.
7. Le projet de convention est ensuite transmis par le représentant de l'État dans la région aux ministres concernés.
8. Un décret est ensuite pris portant délégation de compétence auquel est annexé le projet de convention.
9. La convention est signée par le représentant de l'État et le président de la collectivité après publication du décret portant délégation de compétence auquel est annexé le projet de convention. La délégation prend effet à la date d'entrée en vigueur fixée par la convention et ne peut excéder six ans.
10. Le décret portant délégation de compétence et la convention signée sont publiés au Journal officiel de la République française et au recueil des actes administratifs de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre concerné.

Par ailleurs, élément de contrainte supplémentaire d'une procédure déjà très étoffée, la mise en œuvre de ce régime de délégation de compétences doit satisfaire, dans la plupart des cas, à l'obligation de l'avis de la Conférence Territoriale de l'Action Publique (C.T.A.P.), instance mise en place par la loi MATPAM pour accompagner le processus de recomposition concerté des compétences sur les territoires.

1.3 L'enjeu de la conférence territoriale d'action publique (CTAP) : faire émerger un pacte de gouvernance locale

Clé de voute du dispositif de concertation entre les acteurs locaux et lieu d'échange pour le développement de la coopération territoriale, la CTAP créée par la loi MAPTAM se veut potentiellement le lieu de promotion de la gouvernance locale.

1.3.1 Un enjeu : promouvoir la concertation entre l'ensemble des acteurs publics locaux

Issu de la loi MAPTAM³⁶, la CTAP s'inscrit dans le processus de production concertée de l'action publique locale renforcé par la loi RCT de 2010³⁷ qui déjà, prolongeant des dispositions législatives précédentes :

- confortait la création d'une instance de concertation entre la région et les départements dénommée « *conférence des exécutifs*³⁸ » chargée : « (...) *d'étudier et 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 (...)* » ;
- instituait la possibilité d'élaboration, entre le président du conseil régional et les présidents des conseils généraux des départements de la région, d'un projet de schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services.

Cette perspective de dialogue au niveau local s'appuie d'ailleurs sur une nécessité apparue dès les premières années de mise en œuvre de la décentralisation : mieux coordonner la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques des différents échelons d'administration locale (État comme collectivités territoriales).

Si l'instruction du gouvernement sur le fonctionnement de la conférence territoriale de l'action publique³⁹ met, dans son introduction, l'accent sur son rôle : « *d'autant plus important dans le contexte de la rationalisation des compétences* », c'est bien la promotion d'une coopération territoriale, voire de gouvernance locale, qui sont mis en avant dans le projet de loi et lors des débats parlementaires⁴⁰. On escompte, dès lors, que le dispositif rénove en profondeur les politiques locales... à condition que les élus acceptent de travailler ensemble⁴¹.

L'instance créée à la suite traduit, à bien des égards, cette perspective :

- en confiant la présidence de la CTAP au président de la région (et non au préfet de région, représentant de l'État), le législateur indique clairement sa volonté d'en faire un lieu de concertation, d'information, de régulation entre collectivités territoriales ;
- l'objet très large de la CTAP, prendre connaissance 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, en fait, d'autre part, un espace ouvert potentiellement au débat ;
- en prévoyant une composition largement représentative des différents niveaux d'administration territoriale, admettant par ailleurs l'association aux travaux de la CTAP de tout élu ou organisme non représenté ou encore la sollicitation de l'avis de toute personne ou de tout organisme, la loi favorise, par ailleurs, une expression plurielle.

Enfin, le législateur invite à un fonctionnement très libre de la CTAP, l'art. L. 1111-9-1 du CGCT prévoyant que : « *La conférence territoriale de l'action publique (...) organise librement ses travaux, au travers de commissions thématiques, et leur publicité dans le cadre de son règlement intérieur.* ».

³⁶ Précision apportée par la DGCL.

³⁷ Art. 4, codifié à l'art. L. 1111-9-1. et Art. D. 1111-2 du CGCT.

³⁸ Loi du 16 décembre 2010 - art. 75.

³⁹ Cette conférence a été créée en 2004.

⁴⁰ Instruction du ministère de la décentralisation et de la fonction publique du 10 février 2016. NOR : RDFB1532530J.

⁴¹ À cette occasion la ministre en service (Mme LEBRANCHU) évoque le caractère exemplaire du « B16 » instance de coordination des exécutifs bretons.

1.3.2 Un dispositif juridique qui hésite entre cadrage et souplesse

Si le législateur a invité à un fonctionnement très libre de la CTAP, le dispositif juridique qui concourt à son exercice, tel que traduit par l'instruction du gouvernement du 10 février 2016, est cependant précis.

- Des dispositions spécifiques définissent les cas de saisine, l'avis de la CTAP est ainsi requis lorsque :
 - il est prévu une délégation de compétences dans les conditions de l'Art. L1111-8 du CGCT ;
 - l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités ou groupements (Art. L1119-1 I du CGCT) ;
 - l'exercice de compétences par un chef de file fait appel à l'action commune de plusieurs collectivités et groupements (Art. L1119-1 V du CGCT) ;
 - une collectivité ou un EPCI souhaite exercer une compétence déléguée par l'État (Art. L1111-8-1 4° alinéa).

Le règlement intérieur qui doit être élaboré n'a pas été défini dans son contenu par le législateur, « *afin de laisser toute la liberté souhaitable aux acteurs locaux* » comme le précise l'instruction précitée. Il n'empêche que cette dernière instruction liste, même si elle précise que c'est « *à titre indicatif* », tout en indiquant que « *cette liste n'est pas exhaustive* », les points que le règlement intérieur peut « *notamment* » comprendre (périodicité des réunions, commissions thématiques, modalités de convocation des membres...).

On ne peut que s'interroger devant la précision apportée par une instruction du Gouvernement, aux modalités d'exercice d'une ... liberté.

Délégation de compétences et Conférence territoriale d'action publique,
de nouveaux outils au service de la coopération territoriale

2 DES OUTILS QUE LES ACTEURS LOCAUX NE SE SONT PAS ENCORE APPROPRIÉS

Le contexte dans lequel s'est déroulée la discussion sur la recomposition des compétences sur les territoires, les incertitudes qui pèsent encore sur la mise en œuvre du nouveau cadre juridique et les limites propres à ces dispositifs expliquent le sentiment de la mission que les potentialités ouvertes par les délégations de compétences et CTAP ne sont pas encore appropriées par les intéressés.

2.1 Une mise en œuvre problématique des nouvelles modalités d'exercice des compétences

La mission a interrogé de nombreux responsables locaux (services de l'État, élus et hauts fonctionnaires territoriaux) afin de mesurer leur perception et appropriation du cadre juridique régissant les nouvelles modalités d'exercice des compétences⁴². Elle en a tiré plusieurs conclusions :

2.1.1 Un contexte peu favorable pour traiter sereinement des questions de compétences

La discussion sur la mise en œuvre des nouvelles dispositions des lois MATPAM et NOTRe s'est déroulée à un moment peu propice à faire de la nouvelle répartition des compétences un sujet consensuel et prioritaire pour la plupart des collectivités.

2.1.1.1 Une confiance en la stabilité de la norme qui s'est effritée

Les évolutions législatives décrites dans la première partie ont pu contribuer à alimenter un certain scepticisme sur la pérennité des règles applicables comme en témoignent l'attentisme et le pragmatisme du contrôle de légalité. Elles génèrent chez les acteurs locaux un triple sentiment :

- une difficile perception du sens de la démarche et du cap poursuivi, entamant la foi dans la réforme et son acceptation ;
- une incessante adaptation, mobilisant le temps et les énergies tant des élus que des agents publics et compromettant l'élaboration et la stabilité des stratégies territoriales d'action publique ;
- la crainte de modifications périodiques, rendant instable l'ouvrage et compromettant la continuité de l'action, sources d'incompréhension, d'erreurs et d'insécurité juridique.

Même si aucun des interlocuteurs rencontrés par la mission n'a plaidé pour « *un grand soir législatif* » et si tous expriment le souhait d'une « *pause législative* », chacun imagine que sur tel ou tel aspect de la loi des évolutions sont encore envisageables. Or, toute discussion sur la répartition des compétences et plus encore lorsqu'elles sont déléguées, repose sur la confiance dans la stabilité du cadre juridique.

2.1.1.2 La conjugaison de deux chantiers à fort impact pour certaines collectivités territoriales

Régions et métropoles ont été confrontées en 2016, pour certaines d'entre elles, à la nécessité de faire face, concomitamment à deux chantiers : la redéfinition de leur périmètre d'intervention et la prise en charge de compétences nouvelles, obligatoires ou optionnelles.

Dans ce processus d'élargissement de leur champ (du territoire et des compétences), la plupart ont très clairement donné la priorité à la préservation de la continuité du service et à la structuration de leur nouveau périmètre en renvoyant à plus tard un éventuel élargissement des compétences optionnelles.

⁴² Voir aussi à ce sujet l'enquête Localtis info, publiée le 30 juillet 2015.

UNE PRIORITE : FAIRE FACE A LA RECONFIGURATION DES TERRITOIRES

Sept des 13 nouvelles régions ont vu leur périmètre recomposé. Il en est ainsi pour l'Occitanie (3^{ème} région de France) qui a désormais la taille d'un pays comme l'Irlande (70 000 km², près de 6 millions d'habitants, plus de 4 500 communes) et doit prendre en compte les attentes de deux métropoles (Toulouse et Montpellier) et de 13 départements confrontés à des problématiques très différentes (Haute-Garonne/Hérault d'un côté, départements ruraux de l'autre). La Région Nouvelle-Aquitaine est issue de la fusion de 3 régions comportant pas moins de 12 départements. La région Grand-Est (57 000 km² et 5,5 millions d'habitants) compte désormais dix départements et plus de 5 000 communes.

Des entretiens menés par la mission avec un certain nombre d'élus, il ressort que la priorité a été donnée, dans ces nouvelles régions, à l'appropriation du nouveau territoire et à la consolidation de l'institution sur l'élargissement des compétences et le développement de partenariats externes. De fait, ces régions ont considéré comme préalables :

- la mise en place d'une nouvelle administration permettant de prendre en compte l'élargissement du territoire, d'accompagner l'évolution des anciens sièges des capitales régionales et de créer les conditions d'un transfert apaisé des nouvelles compétences (Grand-Est, Normandie) ;
- mais aussi l'harmonisation des nombreux dispositifs en vigueur dans les régions fusionnées (900 dans le Grand-Est, 100 en Occitanie) qui fonctionnaient sur des bases parfois très différentes (ex : commande publique en matière de formation professionnelle) et la mise en place de cadres d'intervention renouvelés (Nouvelle-Aquitaine).

Plusieurs des interlocuteurs rencontrés par la mission considèrent que la dynamique en cours sur les territoires résulte davantage de la recombinaison des périmètres que de la redistribution des compétences. Était-il d'ailleurs possible de penser et gérer en même temps, élargissement et approfondissement ?

La mise à plat des dispositifs, la réorganisation des services, la recombinaison des partenariats semblent avoir ouvert de « nouvelles frontières ». En Nouvelle-Aquitaine, la fusion a été l'occasion de rebattre les cartes en expérimentant des modes d'organisation innovants, en donnant l'occasion à des cadres d'évoluer sur de nouvelles responsabilités, de mettre en valeur des savoir faire et pratiques liées aux priorités politiques de chacune des anciennes régions qui ont ainsi pu être généralisées.

Ce processus de recombinaison des territoires affecte aussi le paysage des intercommunalités. Début 2017, la France compte 1 236 EPCI à fiscalité propre, soit 39 % de moins qu'en 2016. 45 % d'entre elles auront connu des modifications du fait de la réforme territoriale (fusion ou redéfinition du périmètre). Si le territoire des 13 métropoles a été moins affecté par ces évolutions⁴³, les fusions intervenues à la marge avec certains EPCI n'en ont pas moins requis l'installation d'un nouveau conseil métropolitain et d'un nouvel exécutif.

2.1.1.3 Un calendrier politique qui n'a pas été facilitateur

La discussion sur les transferts de compétences et la mise en place des CTAP a coïncidé ou immédiatement suivi l'installation des nouvelles assemblées régionales. Il en est résulté :

- une impatience de quelques exécutifs régionaux souhaitant engager rapidement la mise en œuvre de leur programme et ne pas perdre de temps dans « *un mécano institutionnel tourné plus vers l'interne que la réponse aux citoyens* » ;
- l'absence d'un temps d'appropriation qui aurait permis aux nouveaux élus régionaux de prendre la mesure des enjeux des transferts proposés et de mieux préparer leurs modalités, notamment la discussion sur la compensation des charges.

Les délais fixés par la loi pour finaliser les transferts entre départements et métropoles et la clarification des compétences dans le domaine de l'action économique et pour installer la CTAP (31 décembre 2016) sont apparus comme très contraints et pas toujours faciles à inscrire dans un calendrier politique et institutionnel déjà très chargé.

⁴³ À l'exception de la Métropole Aix-Marseille-Provence.

2.1.2 Une difficulté certaine à cerner précisément la définition de certains termes du cadre législatif

Comme évoqué précédemment, la mission a été très frappée par l'appréhension très hétérogène tant au niveau national que territorial, des concepts clés qui sont destinés à clarifier et guider notre organisation territoriale et l'exercice des compétences. Il en est ainsi des références aux compétences exclusives, compétences à chef de file, compétences partagées... Deux exemples sont, de ce point de vue, particulièrement éclairants : la notion de solidarité territoriale et le dispositif des conventions territoriales d'exercice concerté des compétences (CTEC) qui fait l'objet d'une analyse en annexe⁴⁴ soulignant la difficulté d'explicitier le concept de chef de filât.

La notion de solidarité territoriale vue par les départements... et par la loi.

En vertu de l'art. L.1111-9 III : « *Le département est chargé d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à (...) 3° La solidarité des territoires.* ».

Très rapidement, cette disposition a été lue, notamment par les départements, comme une clause de compétence générale de fait, leur permettant d'intervenir très largement, y compris dans le domaine de l'économie. L'instruction du 22 décembre 2015 rappelant d'ailleurs que : « *la solidarité territoriale des départements a vocation à s'exprimer à travers leur capacité à financer des opérations ne relevant pas strictement de leurs compétences d'attribution* », cette interprétation de la notion de solidarité territoriale pouvait trouver à prospérer.

Pour autant, lors de sa discussion sur ce sujet, la loi, fruit d'un compromis politique avec le Sénat, a encadré cette notion de solidarité territoriale au regard des capacités des départements à intervenir à ce titre. Ainsi ce rôle du département en matière de solidarité des territoires comporte trois volets. Tout d'abord, le département peut financer les opérations dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes et leurs groupements. Il peut également apporter son soutien direct, pour l'exercice de leurs compétences, aux EPCI à fiscalité propre, dans le cadre de leurs projets de territoire. Il peut, par ailleurs, lorsque l'initiative privée est défailante ou absente, financer des opérations d'investissement en faveur d'entreprises de services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes ou des EPCI à fiscalité propre.

2.1.3 L'économie, le domaine où le décalage entre le droit et la réalité locale est le plus marqué

Le domaine de l'économie est à l'évidence le plus exposé à des interprétations et à des pratiques assez éloignées des règles rappelées dans l'instruction du 3 novembre 2016 précitée.

Les hésitations interprétatives autour de la compétence « économie »

Les motifs de considérer la compétence économie comme une compétence encore largement ouverte à l'intervention de toutes les catégories de collectivités territoriales ne manquent pas.

Il est vrai que le sujet se trouve exposé à plusieurs considérants : la multiplicité des intervenants dans le domaine économique avant la réforme, l'appétence des élus pour l'exercice d'une compétence à forte résonance politique et sociale, l'interprétation large de la compétence économie (au regard notamment de l'exercice de compétences partagées telles le tourisme mais aussi la culture ou de la réalisation d'actions dans le domaine de l'agriculture et de la pêche) et celle tout aussi extensive de la notion de solidarité territoriale dont les départements sont chefs de file (la distinction entre l'action économique et la solidarité territoriale étant n'étant pas toujours aisée à établir).

S'y ajoutent, pouvant contribuer à brouiller les pistes, qu'en vertu de l'Art. L.1111-8 al.1 du CGCT, la compétence dont il s'agit peut être déléguée à toute collectivité territoriale ou encore que le département peut bénéficier d'une délégation en matière d'octroi d'aides à l'immobilier d'entreprise de la part des EPCI et communes.

Enfin, en l'absence d'une procédure contraignante de transfert et de fixation des modalités de compensation financière, le transfert de zones d'activités ou la cession du capital détenu majoritairement par les départements dans les SEM ou SPL dont l'activité prépondérante est l'économie, ne peut résulter que de la bonne volonté de ces derniers... lorsqu'ils trouvent acquéreur !

⁴⁴ Voir annexe 7 : « Les CTEC à la recherche du chef de filât ».

De fait, la clarification des compétences dans le champ de l'action économique a donné lieu à des tensions qui ne doivent pas occulter les compromis trouvés dans la plupart des régions.

- Quelques points de tension autour, notamment, de la pérennisation d'un certain nombre d'agences participant du développement économique.

Dans le Grand-Est, les échanges se sont focalisés sur le refus du département du Bas-Rhin (rejoint, dans cette position par celui du Haut-Rhin) de voir disparaître son agence de développement économique, l'Agence de développement d'Alsace (ADIRA). Cette agence qui couvre les territoires des deux départements alsaciens a fait l'objet en 2016 de délibérations des deux collectivités adoptant les nouveaux statuts et augmentant leur contribution dont la compatibilité avec la loi a été interrogée. Celles-ci considèrent que l'agence n'apporte pas d'aide directe ou indirecte aux entreprises mais a pour rôle essentiel de créer un climat favorable aux entreprises. Son conseil d'administration a été ouvert à la région et à la métropole qui souhaiteraient parvenir à un compromis.

En Haute-Garonne, a été créée une SPL de développement territorial qui mobilisera des actions d'ingénierie territoriale, de promotion et d'animation économique, de création, requalification et commercialisation de zones d'activités. Ce dernier point a donné lieu à des observations du contrôle de légalité qui relève que l'objet social ne peut concerner que des compétences partagées (tourisme, culture, sport) et non des thématiques économiques comme les zones d'activité.

- Des compromis qui ont facilité les transitions

On peut citer quelques exemples de ces compromis qui concernent souvent les mêmes secteurs.

Dans les Pays-de-la-Loire et la Bretagne, les départements se sont désengagés de l'action économique mais certains pourront pérenniser leurs interventions de soutien à l'agriculture et à la pêche. *En Occitanie*, la région souhaite continuer à s'appuyer sur les départements pour exercer sa compétence économie. Des maisons de la région seront mises en place dans chaque département dans les domaines de l'économie, de l'emploi et de la formation qui s'appuieront sur les personnels (20 salariés) des 5 agences départementales de développement économique existant. Ceux-ci intégreront l'Agence régionale sur la base d'une organisation départementale. Les départements pourront continuer à intervenir dans le domaine touristique et agricole.

La région PACA s'est attachée à fédérer les acteurs opérationnels (réseau consulaire, agences de développement, services économiques des métropoles et EPCI) dans une logique de subsidiarité. Les 6 agences départementales de développement ont été invitées à devenir des vecteurs clés de la mise en œuvre de la politique économique de la région. La région entrera dans la gouvernance des agences et financera la participation de celles-ci à la stratégie commune. S'agissant de l'agriculture, des conventions ont été conclues avec les départements pour permettre de pérenniser leurs actions dans le cadre d'une complémentarité qui se veut souple : leur intervention sera possible dès lors qu'il y aura convergence d'objectifs et mobilisation sur les filières prioritaires (pastoralisme, viticulture) et ne passera pas systématiquement par le cofinancement des mêmes structures. Dans ce cadre, les départements pourront continuer à financer les chambres départementales d'agriculture.

2.1.4 Une position des services déconcentrés de l'État parfois hésitante et finalement pragmatique

Les services déconcentrés de l'État ont été très rapidement, après la promulgation des lois et des décrets d'application, confrontés à des demandes d'explications des acteurs locaux mais aussi à des décisions de collectivités territoriales leur posant des difficultés d'interprétation ce qui ne constituait pas une surprise, compte tenu du caractère récent de dispositions par ailleurs complexes.

Le domaine de l'économie est sans conteste celui qui a concentré le plus grand nombre de ces difficultés compte tenu des hésitations dans l'interprétation des textes, hésitations que l'instruction du 3 novembre 2016 n'a pas toutes levées. Le domaine des transports, notamment dans des situations de complexité juridique avérée⁴⁵ a aussi nécessité des analyses particulières.

Au cours des rencontres de la mission avec les préfetures, ces dernières ont fait régulièrement part de leurs difficultés à soutenir le droit face à des compromis locaux acceptés par les régions elles-mêmes et résultant parfois du bon sens (exemple : l'évidente corrélation entre tourisme et économie, *a fortiori* dans les départements touristiques) et de la nécessité de ne pas remettre en cause des dispositifs pertinents (exemple : risque de fragilisation du tissu économique par la disparition ou l'amointrissement de l'intervention sur l'immobilier d'entreprise, notamment dans les départements ruraux), voire la continuité du service public (exemple : les modalités de transfert et de délégation de la compétence transports pour la métropole Aix-Marseille-Provence).

Ainsi, entre une application strictement rigoureuse d'un droit encore en construction et parfois incertain et un laisser faire juridique au gré des situations, les préfetures ont fait le choix d'un certain pragmatisme. Alliant fermeté du contrôle (exemples : lors d'une délibération départementale visant à la création d'une agence d'attractivité du territoire ou d'une autre maintenant le financement d'une structure associative interdépartementale de développement économique) et souplesse nécessaire à la prise en compte de réalités objectives (exemples : risque de déshérence d'équipements, d'atteinte à la continuité du service public) ou encore faisant le constat de l'impossibilité de contraindre à la mise en œuvre de certaines dispositions (cession du capital des SEM et SPL par exemple), cette attitude pragmatique semble aujourd'hui opportune et correspondre aux souhaits des acteurs locaux.

Pour autant, elle ne peut, au nom de la crédibilité du droit et du contrôle de légalité et de la sécurité juridique des actes des collectivités territoriales et de leurs organismes associés, perdurer au-delà d'un délai raisonnable d'adaptation des acteurs au nouveau cadre juridique.

2.2 Un dispositif de délégation très peu utilisé

Les délégations de compétences sont aujourd'hui pratiquement absentes du cadre d'exercice des compétences des collectivités territoriales et des EPCI. Les réserves suscitées par ce dispositif sont nombreuses mais pas de même importance.

2.2.1 La délégation de compétences : un bilan modeste

Le dispositif de délégation de compétences existe depuis déjà plusieurs années. Il est, à l'origine, très spécialisé. Comme indiqué précédemment, la loi du 13 août 2004 a institué un dispositif de délégation de compétences de l'État aux EPCI et aux départements en matière des aides à la pierre. En 2010, 78 établissements publics de coopération intercommunale dotés d'un programme local de l'habitat et 28 départements étaient délégataires. Un rapport sénatorial en avait fait cependant un bilan très contrasté en 2011⁴⁶. Celui-ci indiquait notamment, ce qui constitue un éclairage intéressant dans le cadre du présent rapport : « *Utilisée pour l'attribution des aides à la pierre (...), la délégation, d'abord perçue favorablement par les collectivités et l'État, semble en perte de vitesse. La généralisation de ce mode de gestion est limitée par l'absence de visibilité à moyen/long terme sur les compétences des niveaux de collectivités et le financement par l'État du logement social. Le manque de souplesse du dispositif et l'inadaptation des objectifs nationaux aux contextes locaux comportent aussi des risques de démobilisation.* ».

⁴⁵ Cette instruction fait, elle aussi, l'objet d'un recours de la part de l'ADF, à ce jour non jugé sur le fond.

⁴⁶ Sénat : rapport d'information n°570 (2010-2011) de M. Philippe DALLIER.

La mission a adressé à l'ensemble des préfectures de régions un questionnaire⁴⁷ visant, notamment, à recenser les délégations entre État et les collectivités territoriales et entre celles-ci⁴⁸, pour l'ensemble des types de délégations prévues par le CGCT et intervenues depuis l'adoption des lois MAPTAM et NOTRe. Les réponses obtenues permettent de faire état des premiers constats généraux suivants⁴⁹ :

- la délégation de compétences est un dispositif, à ce jour, très peu utilisé : quel que soit le type de délégation permis par le CGCT, État/collectivité, collectivités entre elles, seule la délégation des aides à la pierre, dispositif déjà ancien, a connu un relatif attrait, pas toujours confirmé dans la durée, comme indiqué ci-dessus ;
- lorsque la délégation de compétence est proposée systématiquement par les textes - c'est le cas de manière optionnelle pour la redistribution de compétences entre département et métropole - elle n'est pas retenue, les parties lui préférant le transfert de compétences, même *a minima* (voir ci-après page suivante) ;
- les délégations de compétences intervenues l'ont presque toutes été pour une circonstance précise : mode transitoire de gestion d'une compétence transférée (transports), maintien de l'exercice partiel d'une compétence que l'on ne détient plus (immobilier d'entreprises), affichage d'une volonté de développement de son champ de compétence face à l'État (compétence culture pour une région).

L'examen des différents types de délégations de compétences montre toutefois que les raisons de ce bilan modeste ne sont pas de même nature suivant que sont en cause les délégations entre collectivités et celles entre l'État et les collectivités.

2.2.2 Les délégations de compétence entre collectivités : un *affectio societatis* qui fait défaut

Sont ici examinées deux types de délégations : le premier, optionnel, dans le cadre conventionnel d'exercice des compétences entre départements et métropoles, le second pouvant constituer un mode d'exercice, par la région, de la compétence transports qui lui est transférée obligatoirement du département à compter de 2017.

- La délégation de compétences conventionnelle entre départements et métropoles au 1^{er} janvier 2017 : une option non retenue par les parties concernées.

Dans tous les cas examinés, à la date du transfert (1^{er} janvier 2017), les 13 métropoles constituées et les départements concernés ont fait le choix d'un transfert de compétences et de moyens⁵⁰ et non d'une délégation.

En application de l'art. L.5217-2 IV du CGCT et par convention passée avec le département, la métropole exerce à l'intérieur de son périmètre, tout ou partie des groupes de compétences énumérés à cet article. Elle peut le faire, soit par transfert, en lieu et place du département, soit par délégation, au nom et pour le compte du département. La rédaction de cet article est le fruit d'un compromis obtenu à l'issue du débat parlementaire, entre une position originelle de l'État visant à transférer aux métropoles les compétences des départements concernés (l'exemple lyonnais) et le refus des départements de se voir déposséder de leurs compétences en milieu urbain. Le résultat auquel le législateur a abouti recèle plusieurs paradoxes, handicapant la lisibilité du dispositif.

⁴⁷ On trouvera le questionnaire dont il s'agit en annexe 3.

⁴⁸ On trouvera un tableau des réponses au questionnaire en annexe 4.

⁴⁹ On trouvera le questionnaire dont il s'agit en annexe x.

⁵⁰ Un tableau synoptique des réponses au questionnaire est présenté en annexe 5.

L'établissement même d'une option expresse pour un régime conventionnel de délégation de compétences, alors que cette possibilité existait déjà entre EPCI et collectivités territoriales depuis la loi du 13 août 2004 (article L.5210-4 du CGCT) constitue déjà une interrogation.

Par ailleurs, la liberté de choix prévue par la convention (transfert ou délégation, tout ou partie de la liste proposée), se trouve sérieusement atténuée par la menace d'un transfert obligatoire, en l'absence d'accord, de la totalité des compétences listées.

Enfin, le caractère homogène et logique de la liste de groupes de compétences transférables ou déléguables lorsqu'elles le sont dans leur globalité, n'apparaît plus à l'exercice du choix de certaines d'entre elles, composant un menu pas toujours cohérent.

DÉPARTEMENT-MÉTROPOLE : LE TRANSFERT PLUTOT QUE LA DÉLÉGATION ET POUR UN MINIMUM DE COMPÉTENCES

Le choix fait par les départements et les métropoles a été univoque autour des considérations suivantes :

- un transfert de compétences *a minima* : outre la voirie transférée obligatoirement, le choix est fait généralement de ne transférer que les trois compétences minimum sur les huit possibles et de privilégier celles considérées comme participant à l'affaiblissement de la place du département dans le paysage urbain : Fond d'Aide aux Jeunes, Fond Solidarité Logement, prévention spécialisée⁵¹, *a contrario* des collèges, ou de la politique personnes âgées, notamment ;
- un choix quasi uniforme sur le territoire national (pour le transfert et pour les compétences transférées), traduisant une position politique peu favorable en réalité au dispositif lui-même : les métropoles nouvellement constituées ayant d'autres priorités que de s'affronter aux départements, ces derniers faisant de ce sujet l'occasion de montrer leur peu d'inclinaison pour ce processus de « dévitalisation ».

- La possible délégation de la compétence transports transférée de la région, au département : une option rendue infaisable et limitée à la période de transition.

À l'occasion des débats parlementaires du projet de loi NOTRe, le transfert de la compétence transports (interurbains et scolaires) des départements aux régions en 2017, a fait l'objet de vifs échanges, de propositions d'amendements et à vrai dire de nombreuses tentatives de remise en question du projet gouvernemental. La loi adoptée, plusieurs éléments permettaient d'imaginer que les régions privilégieraient, notamment pour les transports scolaires, l'adoption d'une délégation de compétence au bénéfice des départements telle que permise par l'art. L.1111-8 du CGCT (art. L.3111-9 du code des transports pour les transports scolaires).

La distinction dans la loi des dates de transfert (1^{er} janvier 2017 pour les transports interurbains, 1^{er} septembre 2007 pour les transports scolaires) nécessitait de trouver une solution permettant de garantir la continuité du service public. Services de transports routiers interurbains et scolaires étant étroitement imbriqués (personnels non différenciés pour assurer ces compétences, lignes souvent mutualisées et non réservées à un type d'usagers, contrats fréquemment mixtes), des conventions de délégation temporaires aux départements semblaient le moyen le plus simple d'assurer la transition. On pouvait dès lors imaginer la poursuite de cette délégation à l'issue de la période transitoire au constat de sa pertinence.

⁵¹ Quelques singularités, rares, sont notées ici ou là, avec le transfert de certaines compétences spécifiques en lien avec des situations locales particulières : ports départementaux, promotion touristique, CLIC, ou équipements culturels. Par ailleurs, la mission a noté, qu'à certaines occasions, la convention de délégation était accompagnée d'autres accords visant essentiellement le financement de projets d'équipements métropolitains.

Par ailleurs, cette compétence transports, caractérisée par une organisation complexe, au plus près des besoins des territoires, nécessitant un maillage précis, n'entrait pas dans le registre habituel des compétences jusqu'alors administrées par le niveau régional, *a fortiori* pour les régions regroupées. Une période d'adaptation sous un régime de délégation n'était-elle pas, dès lors, souhaitable, d'autant que les départements conservaient la compétence transport des personnes handicapées ?

La diversité des situations départementales (consistance et organisation des circuits de transports, adéquation service rendu et besoin des populations, régime juridique de mise en œuvre du service et surtout politique tarifaire) invitait par ailleurs à une prise de distance de la part du Conseil régional, de manière à gérer la convergence régionale de cette politique publique.

Lors des rencontres, la mission a reçu, à de nombreuses reprises, des responsables régionaux le témoignage que cette délégation de compétence au département était dans un premier temps l'option favorisée, y compris par les départements eux-mêmes.

Le bilan est, au final, assez différent : l'harmonisation des calendriers a été effectivement privilégiée et une date unique de reprise effective des compétences a été prévue, le département continuant d'assurer, à titre transitoire, cette responsabilité. Dans la région Grand-Est, région et départements ont considéré qu'il était préférable d'anticiper plutôt que de différer l'application de la loi. Des conventions de délégation ont donc été conclues déléguant à la région, pendant la période du 1^{er} janvier au 1^{er} septembre 2016 l'exercice de la compétence d'autorité organisatrice des transports scolaires. Questionnée sur ce point, la DGCL a considéré dans un courrier du 18 octobre 2016, que cette solution était viable et trouvait son fondement dans l'article L1111-8 du CGCT qui permet à une collectivité territoriale de déléguer une compétence dont elle est attributaire rappelant que « *le législateur place la délégation de compétences sous le sceau de la liberté contractuelle laissant aux parties le soin de déterminer modalités et étendue de la délégation.* ». Dans la plupart des régions, l'harmonisation a pris la forme d'une délégation provisoire de la compétence transports non urbains aux départements jusqu'au 1^{er} septembre 2017 (Bretagne, PACA, Nouvelle-Aquitaine, Pays-de-la-Loire).

Mais, à l'issue de cette période transitoire (1^{er} septembre 2017), les 4/5^{ème} des régions ont repris directement ce qui était auparavant géré par les départements en matière de transports. Au-delà de la préoccupation partagée de clarifier la répartition des compétences, on peut penser que la position juridique rappelée par la DGCL à propos de l'impossibilité d'une subdélégation de compétence par le département, alors que l'organisation en place reposait, dans la plupart des cas, sur une délégation du département à des organisateurs de second rang, a conduit certaines régions à renoncer à l'option d'une délégation de la compétence transports des régions aux départements.

Les transferts de compétences, ne s'en sont pas moins, sauf exception (Hauts-de-France), déroulés dans un climat constructif. Deux sujets ont cristallisé discussions et éventuels désaccords : les modalités de pérennisation ou pas du principe de gratuité des transports mis en place dans certains départements et la compensation des charges discutée au sein des CLECT.

DÉLÉGATIONS DE COMPÉTENCES TRANSPORTS SCOLAIRES : UNE PROPOSITION DE LOI DU SÉNAT⁵²

Le 6 décembre 2016, le Sénat a adopté à l'unanimité la proposition de loi tendant à clarifier les conditions des délégations de compétences en matière de transports scolaires.

Comme l'indique le site du Sénat : « *La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a transféré aux régions la responsabilité des transports scolaires à partir de la rentrée scolaire de 2017. Toutefois, certaines régions, notamment les plus grandes, souhaiteront sans doute déléguer cette compétence de proximité aux départements, qui l'ont exercée jusqu'à présent et vont d'ailleurs conserver cette attribution dans le cas des transports scolaires destinés aux handicapés.*

Actuellement, les départements peuvent librement déléguer cette compétence à des communes, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou encore associations de parents d'élèves. La rédaction issue de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République ne permet plus cette souplesse pourtant essentielle pour assurer le maillage de l'ensemble du territoire.

La proposition de loi déposée vise à remédier à cette contrainte en proposant notamment de s'inspirer des règles aujourd'hui applicables à la région d'Île-de-France qui permettent aux départements de déléguer à leur tour, par voie de convention, tout ou partie des attributions correspondantes à des collectivités territoriales ou à des groupements de collectivités ou à des personnes morales de droit public ou de droit privé ».

On peut se demander, en conclusion, si l'élément déterminant de toute collaboration territoriale est bien au rendez vous de la mise en œuvre des délégations de compétences entre collectivités territoriales. En reprenant les critères évoqués précédemment (p 32), on peut en douter. S'il s'agit bien d'une démarche volontaire (même si on peut s'interroger sur le caractère vraiment volontaire que revêt le dispositif alternatif de réorganisation des compétences entre département et métropole - voir ci-après -), les autres critères interrogent sur la production de cet *affectio societatis* territorial :

- collaborer sur un pied d'égalité : la traduction législative fait de la délégation un dispositif qui est compris comme un mécanisme de sujétion d'une autorité sur l'autre, même si le droit ne le comprend pas comme tel ;
- en vue de mener une action commune : la réalité observée, dans les rares cas de délégation existant à ce jour, traduit plus le souci de partager en opportunité, entre les « *grandes collectivités* », l'espace des politiques locales, que de mener des actions en commun ;
- conforme à leur intérêt : de quel intérêt s'agit-il ? Au moins dans cette première période, les acteurs locaux ont quelques difficultés à évaluer leur intérêt (au sens d'efficience de l'action) à exercer ou non directement une compétence : les discussions intervenues à propos du périmètre délégué, dans le cadre des conventions département-métropole, en attestent.

■ Les compétences déléguées de l'État à une collectivité territoriale : des évolutions empêchées

Comme indiqué précédemment, le dispositif de délégation de compétences de l'État vers une collectivité territoriale permise par l'art. L.1111-8-1 du CGCT, n'a pas, à ce jour, connu de traductions conséquentes depuis la promulgation de la loi MAPTAM⁵³.

Le recensement des délégations finalisées ou en cours⁵⁴ fait ressortir les constats suivants : ces délégations sont peu nombreuses et les initiatives en reviennent exclusivement aux régions (ni les départements, ni les EPCI n'ont fait ressortir de demandes en ce sens et ceux interrogés marquent peu d'appétence sur ce point). Trois domaines sont concernés par des demandes de délégation : l'emploi, la culture et l'eau et seule la région Bretagne s'est positionnée sur les trois compétences.

⁵² Proposition de loi déposée par MM. SIDO, HURÉ et adoptée par le Sénat le 6 décembre 2016.

⁵³ Les modalités de mise en œuvre sont organisées par le Décret n°2015-687 du 17 juin 2015.

⁵⁴ Voir le tableau récapitulatif en annexe 4.

LA DÉLÉGATION DE COMPÉTENCES À LA RÉGION BRETAGNE DANS LE DOMAINE CULTUREL

Le contexte de la délégation

Le pacte d'avenir pour la Bretagne signé le 13 décembre 2013 prévoit que « *dans le cadre de future loi de décentralisation, une délégation sera possible sur un périmètre à définir conjointement* ». Devant le refus du ministère de la culture de mettre en place, à titre expérimental, une délégation de compétence anticipant les décrets de la loi MAPTAM, le président du conseil régional a souhaité créer un guichet unique pour gérer les aides conjointes relevant du livre, du cinéma et du patrimoine immatériel ce qui donnait un signe tangible d'évolution. Cette délégation est effective depuis le 1^{er} janvier 2016.

Elle s'est effectuée dans un contexte caractérisé par les réserves d'une administration centrale qui semble avoir freiné le processus (demande d'un vote explicite de la CTAP, retard dans la mise à disposition des crédits qui a conduit la région à faire l'avance des crédits transférés...). La qualité des relations nouées entre la DRAC et la région qui coprésident différents organismes partenaires (ex FRAC) et veille à mettre en place une coopération étroite et constante a néanmoins compensé cette attitude dilatoire.

Périmètre et contenu de la délégation

La délégation actée présente les caractéristiques suivantes :

- un périmètre restreint à trois secteurs : le livre (soutien à la librairie, à l'édition, aux manifestations littéraires), le cinéma (soutien au fonctionnement, aux manifestations cinématographiques, aux réseaux de diffusion et de cinéma) et le patrimoine immatériel (soutien à la protection et à la promotion du patrimoine culturel oral). La région avait initialement souhaité se voir transférer les moyens consacrés par la DRAC au soutien du spectacle vivant (premier poste budgétaire pour la région : 14,5 millions). La forte opposition des professionnels du secteur à cette évolution pour des raisons diverses (attachements aux pluri financements, conviction que la participation de l'État serait le garant de la qualité et de l'indépendance de la création artistique) l'a conduite à restreindre ses ambitions ;
- des crédits délégués d'un montant limité : l'ensemble de ces délégations mobilise un crédit modeste d'un total de 320 000 euros (à rapporter au budget de la région Bretagne consacré au soutien à la vie littéraire et cinématographique : 4,4 millions en 2016) ;
- enfin, la délégation est accordée pour une durée de six ans.

Premiers éléments d'évaluation de la délégation

Du point de vue de la région, la délégation lui a permis de conforter son intervention dans deux domaines, le livre et le cinéma où elle disposait déjà d'une expertise forte et de rationaliser l'utilisation des fonds publics. La délégation vient ainsi consacrer le rôle de chef d'orchestre des politiques culturelles qu'entend assurer la région à travers notamment la commission culture de la CTAP.

La DRAC fait une évaluation beaucoup plus réservée de cette délégation qui n'aurait généré aucune économie réelle en masse salariale (le nombre de conseillers n'a pas diminué) et fait perdre en cohérence (dans le domaine du cinéma, la DRAC continue de financer les mêmes structures que la région) et légitimité (difficulté de dissocier l'expertise du financement : les conseillers de la DRAC ne suivant plus les demandes de subvention dans les domaines délégués à la région, s'éloignent de leur réseau et disent perdre en connaissance et reconnaissance).

- *La compétence déléguée de l'État à la région dans le domaine de l'emploi*

La mise en cohérence territoriale des politiques de l'emploi, de la formation professionnelle et du développement économique est un levier majeur dans la lutte contre le chômage. Les lois MATPAM et NOTRe ont consacré le principe d'une construction coordonnée des politiques territoriales dans ce domaine, d'autant plus indispensable que les compétences sont très largement partagées entre l'État (compétence générale en termes d'emploi), la région (compétente en matière de développement économique, orientation et formation professionnelles), les départements (solidarités sociales et insertion) les communes et EPCI mais aussi les partenaires sociaux.

La signature le 30 mars 2016 de la plateforme commune État/régions « *Ensemble pour l'emploi* » a confirmé la volonté politique de confier un rôle renforcé aux régions dans ce domaine. Elle ouvre la voie à la mise en œuvre « *dans un court délai* » dans les régions volontaires de délégations de compétences

relatives à la coordination des acteurs publics de l'emploi (PLIE, Cap emploi, missions locales, maisons de l'emploi).

Sept régions se sont portées candidates : Occitanie, Pays-de-la-Loire, Corse, Centre-Val-de Loire, Bretagne, PACA, Nouvelle-Aquitaine : un succès largement compromis par l'intervention d'une instruction qui a provoqué une vive réaction des collectivités concernées mais surtout compromis la mise en œuvre d'une des rares délégations de compétences qui avaient trouvé « *preneur* », pouvant participer activement, à l'avenir, au développement du dispositif.

DÉLÉGATION DE COMPÉTENCES DE L'ÉTAT AUX RÉGIONS DANS LE DOMAINE DE L'EMPLOI : LA MISE EN ÉCHEC PAR CIRCULAIRE

La circulaire de la Délégation Générale de l'Emploi et de la Formation Professionnelle en date du 14 octobre 2016 a suscité incompréhension et protestations de l'ARF (courrier en date du 21 novembre 2016 demandant le retrait du texte) et des régions concernées pour les raisons suivantes.

Une publication tardive

Publiée en octobre 2016, l'instruction de la DGEFP est venue remettre en cause un processus engagé depuis plusieurs mois dans la plupart des régions candidates⁵⁵. Plusieurs de ces délibérations ont été adoptées à l'unanimité des assemblées plénières concernées. Par ailleurs, si le Conseil National de l'Emploi de la Formation et de l'Orientation Professionnelle (CNEFOP) a été saisi de ce sujet, le texte n'a pas fait l'objet d'une véritable concertation avec les régions. Plusieurs des services de l'État déconcentrés rencontrés par la mission ont eux même été surpris par la publication de cette circulaire affectant la relation de confiance qu'ils avaient mis en place avec les services régionaux.

Des restrictions mal comprises

L'instruction du 14 octobre 2016 qui ne compte pas moins de 25 pages (dont 4 annexes) réaffirme fortement un principe « *Si les textes législatifs récents consacrent l'implication des régions dans la coordination des acteurs publics de l'emploi ... ils ne modifient pas les compétences de l'État qui conserve une compétence générale sur l'emploi dont ne disposent ni les régions, ni les partenaires sociaux* ». Les annexes précisent dans un sens restrictif les conditions à remplir pour bénéficier de la délégation, rappellent aux régions ce qu'elles ne peuvent pas faire et ne dessinent qu'en creux le contenu des responsabilités qui leur seront confiées.

Trois points ont été particulièrement critiqués par les régions : en premier lieu, la méthode d'élaboration de la stratégie concertée État/régions en matière d'emploi, d'orientation et de formation professionnelle. En effet, diverses démarches CPRDFOP⁵⁶ et instances CREFOP⁵⁷ balisent et encadrent déjà le partenariat dans ce domaine. L'obligation de mettre en place une démarche autonome comportant un diagnostic partagé, des orientations prioritaires, un dispositif d'évaluation ambitieux a été vécu comme une tentative de recentralisation.

Par ailleurs, la durée de la délégation limitée à trois ans (au lieu de 6 maximum) a été considérée comme un signe de défiance de l'État vis-à-vis des collectivités. Surtout, la restriction du périmètre de la délégation et des moyens transférables en restreint fortement l'intérêt. L'instruction rappelle que le champ de la délégation est circonscrit à deux missions : coordination du service public de l'emploi et mise en œuvre de la gestion prévisionnelle des emplois. Les limites qu'elle donne à l'exercice de ces deux compétences en réduisent fortement la portée⁵⁸.

De fait, la circulaire précise que s'agissant d'une délégation de compétences, tout transfert de services est exclu et que l'ensemble des crédits concernés sont affectés à des dispositifs nationaux des politiques de l'emploi non déléguables. Sur l'enjeu principal que constituait les crédits accordés aux missions locales et à leur animation au niveau régional, elle souligne qu'ils relèvent de dispositifs nationaux et que l'État doit conserver le pilotage du réseau pour en assurer la cohérence globale.

⁵⁵ En Bretagne, le président du conseil régional a manifesté son intention de s'engager dans cette démarche le 8 août 2016 et adopté une première délibération en ce sens le 13 octobre. Dans les Pays-de-la-Loire, la délibération formalisant la demande a été approuvée le 16 octobre 2015 et en PACA le 6 avril 2016...

⁵⁶ Contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelle.

⁵⁷ Commission emploi du comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle.

⁵⁸ La coordination ne vise que « *les acteurs expressément cités* » (missions locales, maisons de l'emploi, CAP emploi, PLIE) et non le service public de l'emploi ce qui aurait intégré pôle emploi et la GPEC territoriale est présentée comme un mécanisme de priorisation et de mise en cohérence de mesures et non un dispositif opérationnel.

L'ARF considère que ces restrictions constituent un contournement de la volonté du législateur.

La DGEFP souligne que les services déconcentrés de l'État avaient besoin de ce cadrage national mais reconnaît que le texte restrictif de l'instruction ministérielle ne permettait pas d'identifier précisément les marges de manœuvre ouvertes aux régions par la délégation, travail mené depuis avec l'ARF. Elle insiste sur le fait que, dans le champ de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle, la discussion ne saurait se limiter à un dialogue entre l'État et les collectivités mais doit aussi associer un troisième acteur, les partenaires sociaux.

Un blocage préjudiciable au climat de confiance entre l'État et les régions

La circulaire a partout stoppé la dynamique de coopération entre l'État et les services des régions. Plusieurs DIRECCTE regrettent que soit mis entre parenthèse le travail en commun réalisé au cours des derniers mois. La réaction des régions a toutefois été différente d'un territoire à un autre : certaines régions ont interrompu le processus en cours dans l'attente d'une clarification, d'autres entendent placer l'État dans la situation de devoir rejeter explicitement leur demande. D'ores et déjà, les régions Nouvelle-Aquitaine et Pays-de-Loire ont envoyé leur dossier à la DGEFP. La Bretagne s'apprête à faire de même.

L'instruction a par ailleurs fragilisé la confiance qu'avait initiée la plate forme d'engagements réciproques sur l'emploi et la formation professionnelle. Ce raidissement est d'autant moins compris que l'enjeu de la délégation, même dans sa version initiale, était relativement limité et que partout, les régions se sont résolument engagées dans la mise en place de dispositifs renforcés, pour accompagner les demandeurs d'emploi de leur territoire. Prévaut le sentiment que si les régions ont honoré le contrat avec l'État, celui-ci ne respecte pas ses engagements.

Le compromis du 16 mars 2017

Cinq mois après l'instruction du 14 octobre 2016, la ministre du travail a répondu au courrier de l'ARF en assouplissant sa position sur un certain nombre de points : elle a précisé que la feuille de route partagée serait élaborée avec souplesse, que la délégation pourrait durer jusqu'à six ans et accepter des transferts de personnels pour répondre aux besoins d'expertise de certaines régions.

Cette position, si elle permet de renouer le dialogue avec les régions, réaffirme toutefois le principe selon lequel les crédits de fonctionnement des missions locales, qui constituaient l'enjeu essentiel du débat, ne seront pas délégués.

Enfin, plusieurs régions dont la Bretagne et PACA ont souhaité se voir attribuer une compétence de concertation et d'animation dans le domaine de l'eau. Cette possibilité prévue par l'article 12 de la loi du 7 août 2015 qui permet à un conseil régional de se voir attribuer cette mission, ne peut être analysée, d'un strict point de vue juridique, comme une délégation d'une compétence exercée antérieurement par l'État. Il s'agit plutôt de la reconnaissance d'une compétence spécifique et nouvelle.

Elle vient consacrer **en Bretagne** une implication ancienne dans la politique de l'eau liée à un contexte hydrographique spécifique (la plupart des SAGE sont internes à la Bretagne : « *toute l'eau qui tombe coule en Bretagne* ») et à la prise de conscience par la société bretonne de la réalité de la pollution diffuse dans les eaux superficielles et souterraines. Cette demande ancienne a pu se concrétiser suite à la loi NOTRe : le conseil régional a délibéré en ce sens en octobre 2015, et soumis sa demande au premier ministre le 16 juin 2016 après avis de la CTAP. Un décret est en cours de finalisation.

Les services de l'État se sont attachés à veiller à ce que la mission de la région porte sur l'animation et la coordination et non sur la mise en œuvre opérationnelle qui relève de différents acteurs (État, départements, bloc communal) ou sur l'harmonisation des actions et des financements et s'exerce dans un cadre strictement régional (dans le respect des instances territoriales infra régionale comme les comités de bassin).

La région PACA s'est aussi portée candidate pour exercer une compétence d'animation et de concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressources en eau (art. 12 de la loi NOTRe). Il s'agissait aussi d'une reconnaissance et légitimation du rôle facilitateur de la région dans la gestion de l'eau dans la continuité de la démarche d'élaboration du schéma régional de la ressource en eau (SOURCE), de ses missions d'autorité concédante des ouvrages hydrauliques concédés à la Société du Canal de Provence et de sa place dans l'Assemblée pour une gouvernance opérationnelle de la ressource en eau dite AGORA).

Les trois exemples évoqués ci-dessus présentent un certain nombre de points communs qui méritent d'être soulignés pour ce qui concerne spécifiquement les délégations État-collectivités territoriales :

- Les collectivités ne sont pas aujourd'hui dans une situation où elles aspirent à se voir déléguer davantage de compétences de l'État. La loi NOTRe ouvrait, sur ce point, des perspectives très larges et laissait, au surplus, le soin aux collectivités d'appeler la compétence souhaitée et d'en définir le périmètre. Force est de constater que ces ouvertures ont généré peu d'appétence en dehors de quelques régions (et notamment la Bretagne) et d'un domaine, l'emploi.
- L'intérêt des collectivités qui ont candidaté a été motivé, moins par l'importance des missions et moyens transférés, que par la légitimité nouvelle que leur conférait l'octroi de ces nouvelles responsabilités vis à vis de leurs partenaires, se substituant ainsi à l'État dans l'animation du partenariat local sur les politiques de développement local.
- Certaines administrations centrales (emploi et culture) ont dans la mise en œuvre des délégations par voie de circulaire tenté d'en limiter la portée et le contenu. Cette attitude peut s'expliquer par l'absence de régulation au niveau interministériel : chaque ministère définissant sa position sur les délégations de façon autonome, sans qu'un arbitrage interministériel garantisse la pertinence des orientations et que soit vérifiée l'information préalable des associations d'élus concernés et des services déconcentrés de l'État chargés de la mise en œuvre.

2.2.3 Plus globalement, le cadre de la délégation de compétences est-il adapté aux besoins des acteurs locaux ?

Trois facteurs expliquent aujourd'hui le peu d'intérêt des collectivités locales pour la délégation de compétences :

- pour beaucoup des interlocuteurs rencontrés par la mission, le cadre contraignant des délégations est généralement traduit comme **l'exercice d'une manière de tutelle** du délégant sur le délégataire. Au regard des éléments juridiques constitutifs d'une tutelle en droit administratif, qui conduit à placer une autorité autonome sous le contrôle d'une autre autorité, la délégation de compétences, telle que définie par les textes évoqués ci-avant, s'apparente à une forme de tutelle. Les termes « *au nom et pour le compte* » ou « *sous la surveillance et la responsabilité* »...du délégant, invitent largement à cette appréciation ; son caractère éminemment révocable aussi, installant le délégataire dans une relative précarité. On notera, toutefois, que le rejet de cette forme de tutelle est beaucoup plus prégnant entre collectivités territoriales qu'avec l'État. Dans une période où chacun cherche plutôt à « *marquer son territoire* », la délégation entre collectivités est vécue comme une forme de subordination qui ne contribue pas à clarifier la répartition des compétences tant vis-à-vis des usagers, que des agents. La délégation de compétences de l'État fait l'objet, sur ce point, d'une appréciation beaucoup plus nuancée : l'expérience des délégations d'aides à la pierre aurait montré qu'elle n'est pas nécessairement génératrice de contrôle tatillon ou d'empêchement d'agir, mais peut offrir une liberté de gestion réelle et un compte rendu assez informel de la délégation ;
- l'échec du recours au dispositif de délégation de compétence résulte, par ailleurs, des contraintes de mise en place du dispositif (lourdeur et longueur de la procédure, obligation de détailler presque à l'excès son objet, ses objectifs et ses modalités de contrôle et de surcroît une délégation limitée dans le temps, inadaptation pour des domaines nécessitant une subdélégation : transport). De ce point de vue, la procédure régissant les délégations de l'État, est d'une complexité de nature à décourager toute velléité ;

- mais un facteur plus déterminant handicape le recours aux délégations de compétences : le sentiment que cet outil a été conçu comme un outil de clarification et de rationalisation des compétences locales, par défaut. Ainsi, la délégation prévue optionnellement dans la convention département-métropole a été sans doute inspirée par le souci d'écartier le spectre entretenu par certains du transfert obligatoire et de la dilution du département en milieu urbain et non pour favoriser l'émergence d'une autre forme de collaboration au sein de ces espaces territoriaux particuliers. Encore, la délégation de compétences de la région au département souvent souhaitée dans le domaine des transports est-elle écartée pour ne pas avoir prévue concomitamment l'aménagement du régime juridique de la subdélégation pour cette activité. Enfin, les délégations de l'État peuvent aussi être ressenties comme une forme d'évitement et, a minima, de retardement de transferts de compétences. L'attitude souvent défiante des administrations centrales de l'État, évoquée ci-avant dans quelques exemples, ne prédispose pas, on l'aura compris, à la reconnaissance de l'intérêt du dispositif de délégation de compétences. Une attitude dont témoignait encore récemment un rapport d'information du Sénat en soulignant que : « Pour nombre de ses serviteurs, l'État transfère des compétences aux collectivités tout en conservant un impérieux droit de regard sur l'ensemble et sur le détail. Cette compréhension du rôle de l'État se nourrit d'une conception de l'intérêt public trop centralisatrice pour s'articuler aisément avec le principe constitutionnel de libre administration, dont on est loin d'avoir encore tiré toutes les conséquences »⁵⁹.

En résumé, on peut se demander si la délégation de compétences est un outil adapté à la recomposition des compétences entre collectivités territoriales. À certaines conditions, elle pourrait en revanche permettre de préparer de nouveaux transferts de responsabilités de l'État aux collectivités.

2.2.4 Une CTAP peu considérée par les acteurs locaux qui tend néanmoins à s'installer dans le paysage institutionnel

Sur aucun des sujets abordés par la mission, les opinions exprimées ne sont apparues aussi tranchées que sur les CTAP : outil utile de coopération entre collectivités publiques pour les uns, cette instance est pour d'autres, « *une usine à gaz, une grand-messe* »... En fait, les CTAP, ne méritent ni cet excès d'honneur, ni cette indignité.

2.2.4.1 Des CTAPs ont été mises en place à ce jour sur l'ensemble du territoire national

On peut distinguer trois phases dans la mise en place des CTAP :

- préalablement aux élections régionales : Lorraine (mai 2015), Centre-Val-de-Loire (juin 2015) Basse-Normandie, Pays-de-la-Loire (octobre 2014) et Bretagne,
- au cours du premier semestre 2016 à l'issue des élections régionales en lien avec la mise en place de la nouvelle assemblée régionale : avril 2016, en Bourgogne-Franche-Comté, juin, en Occitanie et dans le Grand-Est,
- au deuxième semestre 2016 pour prendre en compte notamment l'obligation légale de soumettre pour avis à la CTAP les projets de SRDEII : octobre 2016, en PACA, novembre, en Normandie unifiée, décembre, en Auvergne-Rhône-Alpes et en Île-de-France.

Toutes les Régions ont aujourd'hui installé l'instance dont le fonctionnement est désormais effectif.

⁵⁹ Rapport d'information au Sénat « *Où va l'État territorial ? Le point de vue des collectivités* ». Par M. Éric DOLIGÉ et Mme Marie-Françoise PEROL-DUMONT (déc. 2016).

2.2.4.2 La composition de la CTAP fait toujours débat

La composition des CTAP a donné lieu à trois types de débat qui ne sont pas clos :

- Le nombre des membres

Dans certaines régions et notamment celles dont le périmètre a été élargi, les CTAP rassemblent près d'une centaine de membres (93 membres en Occitanie, Nouvelle-Aquitaine, Grand-Est) rendant l'échange et le dialogue difficile et formel. Certains regrettent que la CTAP se transforme d'une conférence des exécutifs en une deuxième chambre consultative auprès de la région avec le Conseil économique, social et environnemental (CESER), une forme de « *Sénat territorial* ». On note, en effet, que là où elles existaient, la CTAP s'est substituée, parfois très discrètement, à la réunion des exécutifs (ex : le B16 en Bretagne, instance très emblématique du modèle breton de coopération territoriale s'est, de fait, dissous dans la CTAP).

La complexité est accrue par le fait que la composition des CTAP n'est pas stabilisée. Le périmètre des intercommunalités est en évolution et celles ayant franchi le seuil des 30 000 habitants doivent être intégrées (les régions n'ayant pas toujours les éléments d'information pour prendre en compte rapidement ces évolutions).

Il est prévu dans les règlements intérieurs, conformément à la loi, que peuvent être associés aux travaux tout élu ou organisme non représenté. Sont systématiquement invités, le préfet de région et le président du CESER.

- L'équilibre entre urbain et rural

Les membres de droit de la CTAP correspondent aux représentants des grandes collectivités qui se retrouvaient déjà au sein des conférences des exécutifs lorsqu'elles existaient (président de la région, présidents des conseils départementaux, parfois présidents des EPCI les plus importants). L'intégration au sein de cette instance de membres élus représentant les villes moyennes ou le monde rural (représentants des communes et EPCI de moins de 30 000 habitants) en modifie le point d'ancrage. Elle remet en cause un dialogue conçu très largement autour du binôme région-départements pour donner davantage de place aux représentants des intercommunalités. Ce rééquilibrage peut toutefois être perçu très différemment d'un territoire à l'autre.

Les métropoles rencontrées, en position minoritaire au sein de cette instance, ont manifesté réserve et distance vis à vis des CTAP qui ne constituent manifestement pas encore, pour elles, un lieu à enjeux. La disparition des conférences des exécutifs dans lesquelles elles pouvaient plus facilement faire entendre leur voix a accentué ce sentiment d'éloignement.

- Le constat de l'insuffisante représentation des collectivités de *petite taille* au sein de la CTAP a inversement conduit la région Occitanie à faire preuve d'innovation en mettant en place, en novembre 2016, une instance nouvelle et complémentaire de celle-ci, « *l'assemblée des territoires* ». Elle réunit les représentants des 73 bassins de vie (deux par territoire) désignés par les instances des territoires de projets (pays, parcs naturels régionaux...) parmi les élus locaux. Cette instance qui comporte 158 membres est consultée sur les grands chantiers structurants conduits par la région, peut la saisir de toute proposition et a vocation à favoriser le développement des expérimentations de nature à répondre aux besoins locaux.
- La nature de la représentation

Par ailleurs, la nature de la représentation est importante. Aucune disposition législative ou réglementaire n'interdit aux membres de droit de se faire représenter. Mais on mesure que le poids de la parole du chef

de l'exécutif ne pourra être le même que celui d'un de ses vice-présidents ou adjoint voire d'un technicien même de haut niveau (directeur général des services). Tous les règlements intérieurs examinés prévoient cette représentation (que l'on peut comprendre dans les grandes régions) voire, la possibilité de se faire accompagner par un technicien.

Ce point devra faire l'objet d'un suivi attentif car on constate une érosion de la participation des grands élus à cette instance au fur et à mesure des réunions.

2.2.4.3 La plupart des nouveaux présidents de région ont souhaité assurer personnellement la présidence de la CTAP

La présidence de la CTAP a été confiée par la loi au président de la région dont c'est une responsabilité exclusive.

Les conférences des exécutifs étaient coordonnées par la région mais la question de la présidence constituait un sujet sensible, certains départements revendiquant une présidence tournante. Ce choix est un signe fort pour conforter la région dans son rôle de chef d'orchestre de l'action publique au niveau régional. La présidence donne en effet à la région la maîtrise de l'ordre du jour ainsi que la préparation et le suivi technique des réunions assurées par les services régionaux.

La plupart des nouveaux présidents de ces collectivités ont tenu à assurer personnellement la présidence de cette instance qui tend à transférer le pilotage de l'animation du partenariat local de l'État à la région.

2.2.4.4 L'analyse faite par la mission de plusieurs règlements intérieurs confirme l'inclination des acteurs locaux à considérer la CTAP comme une instance au fonctionnement souple et aux visées pragmatiques

Les modalités de fonctionnement de la CTAP devaient permettre de créer les conditions d'une coopération apaisée et constructive respectueuse de l'autonomie de chacun. Dans son discours d'installation de la CTAP, le président de la région Pays-de-la-Loire a ainsi insisté sur la nécessité d'éviter deux écueils : « *Faire de la CTAP un objet de décoration, une grand-messe, une chambre d'enregistrement imposée aux élus locaux ou en faire un outil de prescription au profit de la région qui chercherait à décider de tout, partout et pour tout le monde au mépris de la libre administration des collectivités* ». On constate, d'ailleurs, que les élus définissent le plus souvent, par défaut, le rôle de la CTAP en expliquant ce qu'elle ne doit pas être (un syndicat mixte, une assemblée délibérante...), plus rarement en essayant de qualifier positivement l'instance. Le président de PACA y voit ainsi « *un Parlement des exécutifs régionaux dont l'enjeu essentiel sera de coordonner les politiques publiques des collectivités* ».

La quasi-totalité des régions ont mis en place un règlement intérieur mais certaines ont poussé jusqu'au bout la logique de l'absence de formalisme en encadrant le fonctionnement de l'instance uniquement par quelques principes présentés au cours de la première séance (Grand-Est). De fait, les règlements intérieurs sont des documents généralement courts (3 pages) et les principes qui ont vocation à guider le fonctionnement des CTAP ont été surtout définis à l'occasion de la réunion d'installation par de véritables discours de la méthode.

Si la plupart des règlements intérieurs reproduisent les des dispositions réglementaires, quatre points font l'objet de modalités qui peuvent différer :

- La fréquence des réunions et la fixation de l'ordre du jour

Les règlements intérieurs fixent la fréquence minimale des réunions de la CTAP : un mois en Occitanie, Normandie, deux en PACA, Grand-Est, Centre-Val-de-Loire. Le nombre de réunions tenues au cours de l'année 2016 s'écarte assez souvent des minima prévus. Certaines régions ont une vision minimaliste de la

CTAP (une réunion de la CTAP en 2016 pour les Pays-de-la-Loire, idem en Rhône-Alpes). D'autres, au contraire, y ont recouru de façon plus fréquente. Certains règlements intérieurs prévoient que la durée de la réunion n'excédera pas deux heures (Normandie) et que celles-ci pourront se tenir en divers endroits du territoire régional. Dans diverses régions (Occitanie) les séances se déroulent sur des sites tournants.

L'ordre du jour est fixé par le président du conseil régional. Chaque membre peut proposer l'inscription de questions complémentaires. La région doit veiller à ce que la CTAP ne soit pas uniquement l'instance devant laquelle la région soumet à débat et consultation ses schémas régionaux. D'où l'importance de prendre en compte les propositions des autres collectivités. À ce jour, elles sont rares et portent surtout sur les schémas d'accessibilité des services au public que quelques départements ont souhaité soumettre à la CTAP.

- L'organisation des débats

Pour des raisons diverses (nombre de membres, convergences politiques...), les CTAP ne sont pas toujours une instance où les échanges et le débat peuvent s'épanouir facilement. Trois éléments complémentaires sont intervenus pour lui donner une dimension plus opérationnelle :

- la mise en place de commissions ou groupes thématiques qui permettent d'organiser les débats autour d'un objet plus précis et un nombre d'interlocuteurs restreint. La loi n'a prévu qu'une seule commission obligatoire, sur la culture qui doit faire l'objet d'un débat annuel en CTAP (article 7 de la loi du 7 juillet 2016). La plupart des CTAP ont mis en place des commissions qui renvoient aux priorités qu'elles se sont données dans la coordination des politiques publiques. En PACA, deux commissions ont été créées : l'une « *Stratégie dans les territoires-culture* » dont les avis concerneront les schémas, l'autre « *Coordination de l'action publique et des compétences* » dont les travaux porteront sur la coordination et la rationalisation de l'action publique. En Centre-Val-de-Loire quatre groupes thématiques ont été mis en place relatifs au tourisme, à la dynamisation de l'investissement public, au développement économique et au déploiement du très haut débit. En Bourgogne-Franche-Comté les échanges s'organisent autour de quatre groupes thématiques sur la formation insertion (articulation des politiques d'insertion et de formation), le tourisme, le sport et la culture ;
- l'institutionnalisation de relations entre les services des différentes collectivités pour préparer et suivre les réunions de la CTAP : l'article 5 de la CTAP de Bretagne prévoit ainsi que « *des échanges entre DGS permettent de préparer les points inscrits à l'ordre du jour des réunions* » ;
- des relations et rendez-vous bilatéraux entre les élus de la région (président et vice-présidents) et leurs homologues des autres collectivités et EPCI permettent également de déminer en amont les sujets sensibles. Plusieurs présidents de région considèrent que ces relations bilatérales sont essentielles.

2.2.4.5 La forme et la nature des avis de la CTAP mais aussi la publicité donnée à ses débats révèlent les ambivalences de cette instance

La question est importante car sur certains sujets structurants comme les schémas prescriptifs, les CTEC ou les délégations de compétences de l'État, font de l'avis de la CTAP une des conditions de la régularité de la procédure. Dans toutes les régions, il est rappelé que la CTAP fonctionne sur le principe du consensus. C'est dans le traitement des exceptions (désaccord sur un sujet notamment lorsque l'avis est obligatoire) que se manifestent les différences :

- certaines régions l'excluent dans tous les cas : en Occitanie, l'avis est adopté par consensus ou, à défaut, d'opposition formelle de plus d'un tiers des membres présents. Dans le cas contraire, l'avis comportera l'exposition de la position présentée en séance ainsi que les positions dissidentes. Dans

le Grand-Est, un débat est organisé sur les avis demandés à l'issue duquel le président propose une synthèse et la met aux voix. En Bretagne, la CTAP fonctionne sans recourir à des votes formels ; elle peut être amenée à délibérer si le sujet l'exige, évidemment. Les procès-verbaux, s'ils ne font pas l'objet d'une unanimité, retranscrivent la tonalité générale des débats et signalent explicitement les points de vue divergents, l'absence de règles de quorum, de système de procuration favoriseront l'expression des partenaires présents ;

- d'autres envisagent le recours au vote en cas de désaccord sur les avis obligatoires : en PACA, le règlement intérieur prévoit que la CTAP fonctionnera sur le principe du consensus, sans vote sauf en cas d'avis formel : dans ce cas, par exception, elle pourra délibérer à la majorité simple des membres présents (1/3 au moins). Dans les Pays-de-la-Loire, les avis sont rendus à la majorité des suffrages exprimés (la moitié des membres doit être présente). En Normandie, en cas d'absence de consensus, les avis sont adoptés à la majorité des membres présents.

La diversité de ces situations traduit le caractère original de la CTAP (instance légale qui émet des avis obligatoires sur des documents structurants mais dans un esprit consensuel) et l'existence de contextes plus ou moins favorables à la coopération.

S'agissant de la publicité à accorder à ses débats, la CTAP est placée devant un dilemme : privilégier le consensus qui implique une certaine réserve et discrétion pour éviter de faire de celle-ci une tribune politique ; donner aux citoyens les moyens de comprendre pourquoi et comment les acteurs publics locaux se répartissent les compétences qui leur ont été confiées par le législateur et redéfinissent les contours d'une nouvelle gouvernance régionale. Les positions sur ce point sont assez diverses :

- certaines Régions n'évoquent ni la publicité des débats, ni celles des avis (Centre-Val-de-Loire) ;
- d'autres insistent sur le fait que la CTAP est un lieu d'échanges entre élus locaux, ses débats ne sont pas publics et n'ont pas vocation à être médiatisés (Grand-Est). Les règlements intérieurs de la Bretagne et de la Normandie indiquent que « *les débats se tiennent à huis clos et n'ont pas vocation à être médiatisés. Chacun de ses membres s'engage à tenir ce principe de confidentialité des échanges* » ;
- rares sont celles, comme les Pays-de-la-Loire, où il est indiqué que les débats de la CTAP peuvent être ouverts au public ou comme en Occitanie, que les travaux de la CTAP pourront être diffusés par internet.

De fait, la nature de la CTAP peut varier d'une région à une autre : simple instance de concertation, lieu de régulation de l'action publique, tribune politique...

2.2.4.6 La plupart des acteurs locaux considèrent qu'il faut laisser sa chance à la CTAP

Si la CTAP fait l'objet de vives critiques, peu nombreux sont les interlocuteurs rencontrés par la mission qui préconisent sa suppression. Prévaut le sentiment que cette instance est doublement utile.

- La CTAP permettrait de redéfinir la répartition des compétences sur les territoires et de rationaliser l'action publique

La suppression de la clause générale de compétences aurait pu conduire à s'interroger sur l'utilité de la CTAP : à partir du moment où chaque collectivité dispose de compétences exclusives, la nécessité de se coordonner devient moins forte. En fait, la plupart des compétences restent étroitement imbriquées et les modalités de leur articulation complexes. Il y a plus que jamais, besoin d'un lieu de concertation pour l'exercice des compétences et leur recomposition entre l'État et les collectivités territoriales que celles-ci soient exclusives, relèvent d'un chef de filât ou de compétences partagées.

Telle est d'ailleurs la façon dont plusieurs régions présentent l'enjeu de la CTAP. Pour PACA « *La CTAP est indispensable pour redéfinir les modalités d'une action coordonnée et la répartition des compétences et cela d'autant plus que la loi a complexifié l'exercice* ». En Occitanie, les discours d'installation de la CTAP précisent « *cette instance doit permettre d'éviter de faire une loi à chaque fois que l'on veut transférer une compétence. Il s'agira de 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. Les travaux de la CTAP, à l'heure de la révision des schémas de coopération intercommunale et des fusions de communes seront aussi l'occasion de mettre en œuvre le principe de subsidiarité afin de décider à quelle échelle l'action publique est la plus efficace* ».

En tout état de cause, la mission a constaté que si les CTAP constituaient une instance formelle et lourde, elles avaient dans beaucoup de régions généré en amont et en aval de leurs réunions une dynamique de coopération tant au niveau technique (réunions régulières autour du DGS de la région des responsables des services des autres collectivités), que politique (commissions et groupes de travail animés par les élus régionaux).

- La CTAP peut aussi constituer un dispositif utile pour consolider le fait régional

Même si le principe de non tutelle est fortement réaffirmé par la loi et pleinement pris en compte par les régions, la présidence des CTAP, par les présidents de région qui en maîtrisent de fait l'ordre du jour, en fait la coordonnatrice de l'action publique au niveau régional. Les ordres du jour des CTAP reflètent des obligations légales mais aussi la volonté de conforter la place de la région. De fait, l'ensemble des CTAP ont vu leur ordre du jour fortement mobilisé au cours de l'année 2016 par deux sujets : l'installation de l'instance et la définition des objectifs et modalités de fonctionnement ; les avis obligatoires à rendre avant le 31 décembre 2016 : l'adoption du schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation et le devenir des agences de développement.

Mais un certain nombre d'entre elles ont aussi inscrit à l'ordre du jour de la CTAP des éléments qui viennent conforter le rôle de la Région :

- les sujets d'intérêt régional partagés : les enjeux de contractualisation nationale et européenne (contrat de plan, politiques européennes en région) et les schémas stratégiques et particulièrement le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire qui est un enjeu important, notamment dans les nouvelles régions pour construire leur identité (c'est le premier document qui donnera du sens à la fusion) ; en Occitanie, la stratégie emploi et croissance (incluant SRDEII, CPRDFOP et SRESRI) participe de ce même objectif de rassembler l'ensemble des partenaires autour d'une grande ambition ;
- la candidature pour se voir transférer des compétences de l'État en matière d'animation du service public de l'emploi, de culture à la région ou d'animation de la politique de l'eau.

Mais le chemin semble encore long à parcourir, comme en témoignent les débats au sein de l'instance, pour que chaque partenaire dépasse les intérêts de son territoire et de son institution et pense l'action publique de façon globale, voit dans la région non plus seulement l'institution, mais un territoire et ses enjeux.

Le constat mitigé auquel conduit l'inventaire sur les délégations de compétences et le point sur les conditions de mise en place des conférences territoriales de l'action publique ne doit toutefois pas conduire à sous-estimer les dynamiques de coopération à l'œuvre sur les territoires, qui tendent à recomposer profondément la gouvernance territoriale.

Délégation de compétences et Conférence territoriale d'action publique,
de nouveaux outils au service de la coopération territoriale

3 DES DYNAMIQUES DE RECOMPOSITION DES COOPERATIONS TERRITORIALES QUI N'EN SONT PAS MOINS A L'ŒUVRE

L'explicitation des objectifs qui ont guidé les grandes collectivités dans la discussion des nouvelles modalités d'exercice des compétences ainsi que l'analyse des débats au sein des CTAP permettent d'apprécier la recomposition de la place et du jeu des acteurs sur les territoires, la diversité des processus de coopération en cours et leurs possibles impacts sur la lisibilité et l'efficacité de l'action publique.

3.1 Un paysage institutionnel en plein bouleversement

La mise en œuvre des lois MATPAM et NOTRe s'est traduit par une profonde recomposition du partenariat local et des relations entre la région, les départements, les intercommunalités et particulièrement les métropoles. Ces évolutions interrogent également le rôle de l'État territorial.

3.1.1 Des régions tiraillées entre des exigences pas toujours faciles à concilier

Le rôle de coordination de l'action publique par les régions a incontestablement été conforté par les lois récentes. Les directeurs généraux de services de ces collectivités prennent de plus en plus l'initiative de réunir régulièrement, en dehors des CTAP, leurs homologues des départements et métropoles pour évoquer des sujets d'intérêt conjoint. Cette reconnaissance passe également par l'organisation des autres collectivités en « *groupe de pression* » pour faciliter les échanges avec la région mais également peser sur ses décisions. Les 12 départements de Nouvelle-Aquitaine ont ainsi souhaité créer une entente interdépartementale, instance sans personnalité juridique, pour échanger, partager et mutualiser les approches des uns et des autres et engager une discussion plus équilibrée avec la région (notamment sur les transports).

Les régions n'en sont pas moins confrontées dans ce dialogue territorial à deux défis communs :

- affirmer leurs nouvelles responsabilités tout en évitant d'apparaître comme hégémoniques

Toutes les régions, sans exception, sont guidées par une préoccupation récurrente : ne pas donner l'impression qu'elles sont dans une position tutélaire par rapport aux autres collectivités. Les discours d'installation des CTAP par les nouveaux présidents de région sont, à ce point de vue, très similaires tant sur le fond (rassurer), que sur la forme (bannir certains termes : tutelle, centralisation) : le président des Pays-de-la Loire indique qu'il faut « *éviter de faire des CTAP un outil de prescription au profit de la région qui chercherait à décider de tout, partout et pour tout le monde au mépris de la libre administration des collectivités* ». La présidente d'Occitanie rappelle qu'il s'agit « *de privilégier le contrat et la coopération sur la concurrence, le pragmatisme et non le dogme, de faciliter les échanges en confiance* ». Le président de la région Auvergne-Rhône-Alpes indique « *La Région veut mettre sa puissance au service de la politique de chaque territoire. Je ne veux pas d'une région qui imposerait une vision autoritaire depuis Lyon. Nous ne voulons pas quelque chose qui écrase et impose d'en haut mais qui soit au service de la dynamique de chaque territoire. Si jamais nous reproduisons le centralisme parisien à l'échelle de la région, cela ne valait pas la peine de décentraliser* ».

- pérenniser leur vocation stratégique tout en développant une relation de proximité avec les partenaires voire les usagers

Les Régions doivent aujourd'hui prendre en compte deux exigences pas toujours faciles à concilier : élaborer et suivre différents schémas au niveau régional et apporter une réponse de proximité pour assumer les nouvelles responsabilités exercées antérieurement par les départements (transports scolaires). La multiplication et la diversité des différents schémas ou démarches structurantes que doit établir la

région, d'ici 2019, pose la question de sa disponibilité pour la mise en œuvre effective de l'action publique sur les territoires, la technostructure étant largement accaparée par ces travaux d'ingénierie des politiques régionales.

De fait, la plupart des régions, que leur périmètre ait été ou non reconfiguré, se sont engagées dans une réflexion sur les modalités de leur organisation territoriale qui ne sera évidemment pas sans incidence sur les autres acteurs locaux (départements, intercommunalités, sous-préfectures). Ce mouvement de territorialisation des services régionaux prend des formes diverses.

LA TERRITORIALISATION DES SERVICES RÉGIONAUX : UN NOUVEAU RAPPORT À LA PROXIMITÉ ?

Les régions dont le périmètre a été reconfiguré ont été immédiatement confrontées à ce nouveau rapport à la proximité et y ont répondu par deux options qui ont parfois été articulées :

- préserver un équilibre entre les anciennes capitales régionales, en répartissant les services du siège entre les différents sites au regard notamment des points forts développés par chacune des ex-régions (Nouvelle-Aquitaine) ;
- s'engager dans une forte déconcentration, pour mailler un territoire dont l'échelle a été bouleversée (Grand-Est, Occitanie, Hauts-de-France, Nouvelle-Aquitaine).

Mais ce mouvement se constate aussi dans des régions dont les limites n'ont pas évolué (PACA, Centre-Val-de-Loire), qui ont considéré que la territorialisation des services était un moyen de garantir aux agents transférés des départements l'absence de mobilité imposée et aux usagers une gestion de proximité de la compétence transports scolaires.

On peut, très schématiquement, distinguer trois logiques :

- *La création de véritables services déconcentrés de la région* sur la base des antennes existantes implantées dans les chefs lieux des départements (PACA) ou de structures nouvelles s'affranchissant des limites du département. (Grand-Est : 12 agences territoriales).

Les missions confiées à ces agences peuvent être larges et recouvrir tout ou partie des objectifs suivants : développer une offre de service globale économie-formation-emploi permettant de répondre aux sollicitations des entreprises dans le cadre d'un guichet unique et définir au plus près les besoins de formation répondant aux besoins en termes d'emploi ; renforcer la présence de la DRH au plus près des lycées pour améliorer la relation avec les proviseurs ; coordonner les transports sur les territoires en accueillant le transfert des personnels des services départementaux) ; accompagner la montée en charge des contrats de territoires ;

- *La mise en place d'une fonction d'accueil et d'information de premier niveau (les Hauts-de-France)* dont la vocation est d'accueillir le public, fournir une information de premier niveau (ex : présentation de l'offre de formation, accueil des responsables associatifs) mais aussi prendre en charge les demandes et délivrer les services.
- *La délégation de la mise en œuvre des politiques régionales aux services des départements.* Cette option est la moins fréquente car elle repose sur une relation de confiance forte entre région et départements. *Dans les Pays-de-la-Loire*, la région n'a pas souhaité mettre en place des maisons de la région ou des antennes régionales mais préféré s'appuyer sur les départements pour mettre en œuvre les politiques régionales : les agents transférés seront accueillis dans les locaux des départements ; des guichets uniques seront mis en place en Mayenne, Vendée, Loire-Atlantique.

Quelle que soit la forme que prend la territorialisation des services, elle marque un tournant dans la logique qui a guidé l'organisation des régions qui privilégiait, jusqu'alors, une approche sectorielle très similaire à celle de l'État dont elle est l'héritière directe (les directions du siège des régions étaient parfois construites en miroir de celles des ministères ou des services déconcentrés). La mise en place d'une présence territoriale des services plus affirmée est un élément nouveau pour des collectivités qui ne disposaient pas, à l'inverse des départements, de véritables relais de proximité. Cette évolution impliquera une recomposition des métiers et une évolution dans les politiques de recrutement appelant une expertise moins sectorielle et plus globale d'ingénierie territoriale.

3.1.2 Des départements entre résistance, acceptation raisonnée et nouvelle dynamique

Les départements sont les collectivités les plus bousculées par la réforme territoriale. C'est la seule collectivité dont la disparition annoncée, puis la « *dévitilisation* » programmée s'est traduite au final par une réduction et un transfert de certaines de ses compétences à d'autres acteurs (régions, métropoles). La plupart des départements sont donc attentifs à voir préservée la cohérence de leurs chefs de filât en matière de solidarités sociales et territoriales, fondement de leur pérennisation.

Cependant, au sein des départements, on retrouve soit échelonnées dans le temps, soit variant suivant les domaines concernés, des réactions mixant résistance, acceptation et sentiment que le repositionnement imposé par la loi pourrait être une opportunité.

- Résistances dans la redéfinition des compétences avec la région

La résistance aux évolutions de compétences intervenues en 2016 a été parfois plus forte avec la région qu'avec les métropoles, car les sujets à enjeux étaient beaucoup plus importants en termes de moyens (transport) et d'impact politique (économie). De ce point de vue, la comparaison entre les réactions suscitées par les évolutions dans le domaine des transports et de l'économie est intéressante. Si dans le premier cas, a clairement prévalu le souci de préserver la continuité d'un service public qui fonctionnait globalement de façon satisfaisante, les tensions ont été plus fortes, comme on l'a évoqué précédemment, dans le domaine économique, considéré comme un axe fort d'affirmation de l'action publique du département sur son territoire.

- Acceptation raisonnée dans les transferts négociés avec les métropoles

L'émergence des métropoles est venue bousculer la relation traditionnelle qu'entretenaient les départements avec les communes et les intercommunalités. La difficulté à positionner ce nouvel acteur dans leurs politiques contractuelles illustre la diversité des positions vis-à-vis de celles-ci (contractualisation spécifique ou intégration dans un ensemble plus large).

Dans la discussion avec les métropoles, les départements ont considéré que le rapport de force ne leur était pas favorable (risque de basculement de la totalité du bouquet de compétences) et se sont attachés, dans la négociation, à limiter le nombre de dispositifs concernés avec le succès déjà souligné puisque les transferts se sont faits partout *a minima* et sur les domaines les moins impactant pour ces collectivités.

L'enjeu était important car la plupart des compétences transférables à la métropole concernaient le domaine social. Les départements ont réussi, dans la plupart des cas, à obtenir de leurs partenaires que ne soient pas transférées certaines compétences (ex : prévention spécialisée) qu'ils considèrent comme indissociables de leurs autres responsabilités dans ce domaine. Ces préoccupations ont été d'autant mieux comprises par bon nombre de métropoles que le « social » est encore trop souvent perçu comme un bloc lourd, coûteux et sensible et, de fait, suscite prudence et réserves de leurs responsables dont la culture professionnelle les rapproche davantage des filières techniques que du travail social.

- De nouvelles dynamiques territoriales

Un certain nombre des départements rencontrés considèrent la réduction de leurs capacités d'intervention dans le champ des transports et de l'action économique comme une opportunité de conforter leur chefs de filât dans le domaine des solidarités sociales et de développer leurs interventions dans celui des solidarités territoriales. Ces dynamiques s'expriment à travers la relance et rénovation de leurs politiques territoriales et des contrats proposés aux-EPCI.

La Gironde a ainsi voté le 6 février 2017 une délibération prévoyant la mise en place avec la région d'une CTEC sur les solidarités territoriales. Il s'agit, pour le département, de pouvoir financer dans le cadre des

9 pactes territoriaux de solidarité des actions ne relevant pas directement de ses compétences et de déroger aux deux restrictions prévues par le CGECT (interdiction de cumul des subventions et retour au seuil de 20 % exigible du maître d'ouvrage).

Le département de Haute-Garonne a souhaité mettre en place un nouveau dispositif contractuel à destination des 33 EPCI qui vise à accompagner les dynamiques urbaines et rurales, susciter l'innovation et améliorer l'efficacité des politiques publiques (formulaire unique, équipe dédiée pour accompagner les EPCI).

Le département d'Ille-et-Vilaine se considère comme le lieu privilégié de l'articulation entre le rural et l'urbain et entend poursuivre son intervention en matière d'ingénierie territoriale, développer une politique territoriale prenant mieux en compte la diversité des territoires (dotations aux communes liées à leur richesse fiscale, bouclier rural) et s'investir pleinement dans le schéma d'accessibilité des services au public.

Cette dynamique territoriale est assez déterminante pour le positionnement futur des conseils départementaux, ce qui demeure l'interrogation principale de la recomposition territoriale à l'horizon des prochains mandats locaux (2020). Les pratiques observées depuis la mise en œuvre des lois MAPTAM et NOTRe font apparaître les lignes de force suivantes à ce sujet :

- l'intégration des compétences départementales ou de nombre d'entre elles dans le cadre urbain des métropoles, semble inéluctable. Si elle ne s'est pas concrétisée récemment, elle n'en est que retardée. La montée en puissance des métropoles nécessite, à l'évidence, que celles-ci puissent disposer d'un champ de compétences cohérent, plein et entier et d'un « *statut* » au sein du paysage territorial à même de les constituer partenaires de même niveau que les régions ;
- à l'inverse, la préservation du tissu départemental hors les périmètres des métropoles correspond à une demande effective : de la part des collectivités du bloc communal au titre de l'exigence de solidarité, mais tout aussi bien des régions - et plus particulièrement celles regroupées dans des ensembles vastes - qui souhaitent conserver un interlocuteur intermédiaire dans la mise en œuvre opérationnelle de leurs actions ;
- au-delà de l'institution « *conseil départemental* », se pose la question de la pertinence du maintien de la circonscription départementale comme périmètre de l'action publique : tant au niveau de l'État que des régions, ce périmètre semble souvent adapté à l'exercice de leurs compétences, dont la plupart d'entre elles sont soumises à une exigence de relative proximité.

3.1.3 Des métropoles d'abord préoccupées par leur consolidation interne

Les métropoles sont confrontées à quatre défis tournés davantage vers l'interne que vers l'externe :

- Développer une relation de proximité et de confiance avec les communes membres

En relevant le seuil minimal de constitution d'un EPCI à fiscalité propre à 15 000 habitants, la loi a provoqué des regroupements d'intercommunalité soit pour Lille par exemple la fusion avec la communauté de communes des Weppes (5 communes), premier élargissement territorial depuis la création de l'établissement en 1967. La fusion entre les deux EPCI conduit à la création d'une nouvelle entité comprenant 90 communes, 184 conseillers métropolitains et 2 800 agents.

De fait, la plupart des métropoles ont souhaité donner la priorité au renforcement des relations avec les communes membres (Bordeaux, Lille). À cet effet, la métropole européenne de Lille a, par exemple, mis en place des contrats de co-développements avec 8 territoires correspondant à des bassins de vie. Ces

contrats ont vocation à décliner les modalités opérationnelles du projet métropolitain sur ces territoires et identifier les actions qui seront accompagnées par la métropole de façon à garantir la lisibilité de leur intervention, préciser les objectifs partagés par la MEL et les communes afin d'assurer la convergence de leur action. La métropole de Bordeaux a initié un processus d'intégration des communes sur la base d'une offre de services différenciés.

- Prendre en charge des compétences nouvelles

Les métropoles sont fortement mobilisées par le processus d'intégration des compétences plus ou moins avancé et la poursuite du mouvement de mutualisation déjà engagé dès 2010.

Priorité claire a été donné à l'absorption de ces nouvelles compétences (eau, voirie, assainissement) dans les villes qui sont passées en deux ans du statut d'agglomération à celui de métropole (ex : Rennes).

Cette attention aux équilibres internes est un des facteurs d'explication de la réserve des métropoles vis-à-vis du transfert d'un certain nombre de compétences optionnelles du département qui sont susceptibles de faire bouger les lignes moins entre ces deux collectivités, qu'entre la métropole et les communes membres. Deux exemples :

- Le transfert du FSL (un des dispositifs les plus fréquemment transférés) est venu conforter une politique de l'habitat déjà bien assise et renforcer le panel d'outils dédiés au droit au logement. La volonté de solidarité du PLH est renforcée auprès des publics cibles en difficulté que le FSL aidera à accéder ou se maintenir dans un logement décent. Ce dispositif recouvre à la fois des aides directes aux ménages (subventions, prêts ou garanties) et des aides indirectes concernant l'accompagnement au logement (subventions aux associations œuvrant dans le champ de l'action sociale ou gérant la location de logement à des personnes défavorisées).
- De même, le transfert du Fonds d'aide aux jeunes alimente la politique métropolitaine en faveur de la jeunesse ; il comprend des aides individuelles sous la forme de secours d'urgence et d'aides ponctuelles à un projet d'insertion et des aides collectives à des structures d'insertion.

L'exercice de ces deux compétences transforme la relation de la métropole aux usagers et la conduisent à intervenir dans un domaine de la responsabilité des communes. FAJ et FSL impliquent, en effet, de développer une relation personnalisée à l'usager tant en terme d'accueil, que de réponses aux courriers et de suivi des contentieux.

En matière de voirie, certaines métropoles ont souhaité exercer leurs responsabilités sur la totalité de la voirie départementale (dont celles à caractéristique autoroutière) y compris en période hivernale, soit la prise en compte de contraintes de sécurité particulières et la mobilisation d'équipements spécifiques (barrières de dégel...). La métropole va, au surplus, devoir intervenir sur une compétence communale (entretien des espaces de vie : propreté, espaces verts, éclairages, entretien des haies). La loi introduit une nouvelle approche de la compétence voirie définie comme la création, l'aménagement et l'entretien des « *espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain* », ce qui pourrait aboutir à une augmentation du patrimoine (ex : cheminement piétons) et appeler une réflexion sur les politiques de classement.

- Donner sa pleine effectivité à l'affirmation du couple région/métropole

Celui-ci reste, à ce jour, très théorique et les rapports entre la région et la métropole sont davantage caractérisés par une coexistence pacifique que par une véritable coopération comme en témoignent les positions des métropoles dans le cadre de l'élaboration du SRDEII et du lancement de la coopération sur le SRADDET.

Elles sont aujourd'hui attachées principalement à veiller à ce que leur propre document d'orientation (DOS pour le SRDEII) soit pris en compte dans la planification régionale.

- Développer la coopération avec les autres territoires

Un certain nombre de métropoles se sont engagées dans la mise en place de pôles métropolitains, instruments de coopération souples adaptés à la collaboration entre territoires urbains autour d'actions destinées à améliorer leur compétitivité et attractivité.

L'enjeu essentiel de la création d'une métropole à Nancy (20 avril 2016) a porté moins sur l'élargissement du périmètre de celle-ci, pourtant relativement restreint (20 communes), que sur le renforcement des solidarités avec les autres territoires. À cet effet, un pôle métropolitain a été créé qui regroupera le grand Nancy et toutes les communautés de communes existant dans le périmètre du SCOT Sud 54. Il aura pour mission de coordonner l'action de ses membres dans les domaines du développement économique et touristique, du numérique et de l'environnement et d'exercer la compétence SRU dans le domaine de la mobilité et des transports. Les statuts ont été élaborés et le pôle pourrait être installé entre juin et septembre 2017. Pour le président du grand Nancy, le pôle métropolitain est un outil d'autant plus efficace qu'il est souple et peu encadré par la réglementation. Composé exclusivement d'EPCI à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 300 000 habitants (dont un de plus de 150 000) le pôle métropolitain est un syndicat mixte dont le rôle est de favoriser une coopération renforcée entre des territoires urbains pour améliorer compétitivité et attractivité de la métropole. Le pacte d'innovation avec la métropole du grand Nancy, qui est un des premiers à s'être concrétisé, traduit la volonté de l'État d'accompagner cette dynamique de coopération territoriale autour d'un certain nombre de thématiques (mobilités, numérique, environnement, économie et emploi) et d'actions concrètes.

L'exemple de Brest illustre ce que peut être une stratégie métropolitaine fondée sur un dialogue différencié avec les territoires⁶⁰.

3.1.4 L'État à la recherche d'une place dans le nouveau dialogue territorial

Les évolutions évoquées ci-dessus questionnent le rôle et la place de l'État dans le processus de recomposition de la coopération territoriale.

- Une conception tutélaire de moins en moins compatible avec l'érosion des moyens

Dans sa relation aux collectivités territoriales, l'État dispose de trois outils :

- un levier financier : hors contrats de plan, les moyens de l'État dédiés au développement local ont été récemment confortés avec la création du Fonds de soutien à l'investissement local et des pactes ruraux mais peuvent apparaître limités au regard de ceux mobilisés par les grandes collectivités territoriales pour accompagner les projets des territoires ;
- une expertise technique permettant d'accompagner les collectivités et notamment celles de dimension modeste dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs projets de territoires. Même si ces moyens ont été significativement réduits ces dernières années, le nouveau Conseil aux territoires offre des ressources qui peuvent constituer un soutien utile dans certains territoires ruraux en complément de celles mises en place par les départements et les agglomérations. Plusieurs des collectivités rencontrées ont par ailleurs réaffirmé l'importance qu'elles accordent à voir l'État contribuer à l'élaboration des grands schémas régionaux prescriptifs (SRDEII, SRADDT) et

⁶⁰ Cf. annexe 8.

regretté sa difficulté à leur apporter l'expertise dont elles ont besoin dans le processus de recomposition des compétences ;

- le contrôle de légalité : force est de constater que celui-ci a de plus en plus de mal à s'exercer sur la question des compétences des collectivités territoriales du fait des difficultés d'interprétation de textes devenus très confus, de la diminution des moyens qui conduit de plus en plus les services des préfetures invitées à s'appuyer sur le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité. De même, la réticence de l'État déconcentré à remettre en cause les équilibres et accords noués entre collectivités pour des raisons strictement juridiques (« les collectivités s'entendent entre elles puis vont voir ensuite l'État pour faire valider la décision à laquelle elles sont parvenues ») participe à ce relatif effacement du contrôle de légalité.

Le rapport d'information du Sénat intitulé « *Où va l'État territorial : le point de vue des collectivités* », déjà cité, se fait l'écho de l'incompréhension que suscite dans les territoires la contradiction entre l'affaiblissement des services déconcentrés et la volonté de l'État de continuer « à *toucher à tout* », le recentrage sur les fonctions de contrôle au détriment de celles d'appui et de conseil et plaide pour conforter un État facilitateur autour du préfet. Les pactes pour l'innovation avec la métropole ont pu, dans certaines régions, être salués comme une illustration de ce repositionnement.

- Un acteur nouveau dans le processus de recomposition partenariale des compétences les Présidents de Chambre Régionale des Comptes

L'ÉTAT AU SEIN DES CTAP, D'ABORD UNE POSITION D'OBSERVATEUR

Aux termes de la loi, le préfet de région est informé des séances de la CTAP, peut y participer à sa demande mais sa présence n'est obligatoire que lorsqu'est inscrit à l'ordre du jour un avis sur une demande de délégation d'une compétence de l'État. Les règlements intérieurs de la plupart des CTAP reprennent cette formulation.

De fait, dans la plupart des régions, les préfets ont adopté une position d'observateur qui se traduit par une relation parfois distante avec les travaux de la CTAP (« *la CTAP est l'affaire des élus* » ; « *il ne faut pas déresponsabiliser les élus* »). Dans ce cas, celui-ci se peut se faire représenter par le SGAR et les interventions de l'État, généralement brèves, se limitent à des rappels réglementaires. Cette réserve n'empêche pas l'État d'être pleinement présent dans l'accompagnement de l'œuvre planificatrice de la région et de mettre à disposition de celle-ci un « *Dire* » qui exprime la vision de l'État en matière d'aménagement durable du territoire en région (la loi NOTRe a prévu que l'État devrait produire un « *porte à connaissance* » obligation confirmée par une lettre du Premier ministre aux préfets en date du 8 mars 2016). Il retrouve également toute sa place lorsque sont examinées des délégations de compétences de l'État vers les collectivités.

Conformément à la volonté du législateur, le président de région tend à se substituer au représentant de l'État dans le rôle de chef d'orchestre de la coopération territoriale, et ce, d'autant plus naturellement que ces fonctions sont aujourd'hui souvent assurées par d'anciens ministres.

De ce point de vue, l'Occitanie où le préfet a été invité par la présidente de région à coprésider la CTAP, est présent à toutes ses séances et intervient directement dans ses travaux, fait figure d'exception. L'État est considéré dans cette région nouvelle et complexe (deux métropoles en concurrence, Toulouse et Montpellier ; 13 départements confrontés à des problématiques très différentes) comme un partenaire facilitant. La réorganisation des services déconcentrés de l'État qui a précédé celle de la région a contribué à trouver un juste équilibre dans la répartition des services entre Toulouse et Montpellier dont la région s'est inspirée. La coopération entre l'État et la région est étroite sur la plupart des grands chantiers structurants (contrat de plan et fonds structurels mais aussi, le plan littoral 21 Méditerranée...), les réunions entre services fréquentes.

La présence du préfet dans les débats de la CTAP n'est toutefois pas sans incidence sur son fonctionnement. Les représentants des collectivités rurales profitent des réunions de cette instance pour interpellier le préfet de région sur des dossiers locaux au détriment de sa mission première : discuter de la répartition des compétences et des schémas régionaux structurants.

Observateur ou acteur, la place de l'État au sein des CTAP n'en reflète pas moins la difficulté qu'il rencontre à trouver sa place dans le processus de recomposition de la coopération territoriale en cours.

On rappellera que l'interlocuteur privilégié des collectivités reste, bien sûr, le préfet de région auquel il revient d'approuver, par arrêté, les schémas prescriptifs, le SRDEII et le SRADDET, et de contrôler, à cette occasion, le respect de la procédure d'élaboration, de vérifier que le schéma comporte bien le contenu obligatoire prévu par la loi et de s'assurer de la préservation des intérêts nationaux. Cette prérogative aurait pu inciter certains préfets à peser en amont sur les choix régionaux en invitant, par exemple, la région à privilégier certains objectifs ou modes d'intervention (subventions sur avances remboursables). Dans la plupart des cas examinés par la mission, les préfetures ont contribué au SRDEII ou au SRADDET en explicitant « *le dire* » de l'État mais n'ont pas fait de lien avec leur pouvoir d'approbation.

On notera aussi qu'à l'occasion du suivi du déroulement des transferts de charge, les présidents de CRC se sont vu confier, par la loi, la présidence des commissions locales pour l'évaluation des charges et des ressources transférées dont la fonction est d'évaluer les charges et recettes à transférer mais pas de déterminer le montant des compensations qui relèvent de l'appréciation des parties.

LES CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES, PARTENAIRES DE LA COOPERATION TERRITORIALE ?

La mission a souhaité rencontrer des présidents de CRC⁶¹ afin de mesurer la façon dont avait été apprécié le rôle qui leur a été dévolu par la loi NOTRe (Art. 131)⁶² de présider la commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées, (CLECT).

L'ensemble des responsables des régions, départements et métropoles rencontrés par la mission ont considéré que les intéressés avaient toute légitimité pour exercer cette fonction et salué la recherche permanente de compromis des présidents de CRC. Ils estiment qu'ils ont contribué efficacement à garantir la sérénité de débats complexes à fort enjeu pour les collectivités. Ainsi, l'intervention personnelle de présidents de chambre dans la résolution de plusieurs difficultés (notamment lors des négociations concernant les conventions département-métropole) a été appréciée par les différents protagonistes. Ceux-ci ont fait état de la garantie d'indépendance d'analyse des CRC, de leur expertise technique avérée et de leur pragmatisme ne cédant rien à la rigueur de leurs conclusions.

Cette intervention en médiation, aux côtés des missions et responsabilités qui échoient naturellement dans ce domaine au représentant de l'État qu'est le préfet, mériterait d'être mieux analysée et peut être développée à l'avenir sur certains sujets intéressant le secteur public local.

Ce bilan semble avoir fait l'objet d'une appréciation plus nuancée au sein des juridictions financières. Pour certains présidents de CRC, la présidence des CLECT est incompatible avec leur fonction juridictionnelle et l'examen de gestion dont ils ont la responsabilité. La mission de conseil et de médiation relèverait d'abord du préfet. D'autres estiment, au contraire, que la présidence de la CLECT leur a permis de travailler sur le contemporain, de mieux comprendre enjeux et fonctionnement interne des collectivités (alors que la reconfiguration du périmètre des CRC les a éloignés des collectivités) et de pallier le peu d'implication des préfetures dans ce dossier.

La cristallisation de ce débat a été patente dans les cas où les présidents de CRC ont joué un rôle actif dans la résolution des conflits entre collectivités ou, au contraire, ont vu leur avis ne pas être suivi par le préfet de région.

La mission a d'ailleurs noté, à cette occasion, que pour inciter les collectivités territoriales à mettre en œuvre les observations des chambres régionales des comptes et permettre leur suivi, l'art. L.243.7 du code des juridictions financières issu de la loi NOTRe prévoit : « *Dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'exécutif de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes. Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique* ».

⁶¹ Voir en annexe la liste des personnes rencontrées.

⁶² « *Une commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées est composée paritairément de quatre représentants du conseil départemental et de quatre représentants de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou du groupement concerné. Elle est présidée par le président de la chambre régionale des comptes territorialement compétente (...). La commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées est consultée sur l'évaluation préalable des charges correspondant aux compétences transférées et sur les modalités de leur compensation* ».

Cette disposition, qui au premier abord interroge sur un point - celui de la présentation en CTAP qui pourrait être ressenti comme peu compatible avec la recherche permanente de consensus qui prévaut au sein de celle-ci voire « *souçonneuse* », méritera d'être suivie attentivement. Même si elle ne vise que les collectivités et non les établissements financés par celles-ci qui représentent 50 % de l'activité de la chambre (SDIS, SPL, syndicats mixtes...), elle peut contribuer à renforcer l'homogénéisation des pratiques des acteurs locaux (de gestion mais aussi d'efficacité de l'action publique), aider à la convergence des politiques publiques, tout en favorisant la transparence financière : trois facteurs assez décisifs dans le développement de la coopération territoriale.

3.2 Les enjeux renouvelés de la coopération territoriale

Les lois MATPAM et NOTRE ont sensiblement modifié le cadre et les objets traditionnels de la coopération territoriale qui peut concerner les compétences, les stratégies et les projets.

3.2.1 Une coopération entre acteurs publics locaux sur les territoires autour de projets partagés

La coopération territoriale s'est construite d'abord autour de projets partagés qu'illustrent les contrats de plan entre l'État et la région mais aussi les contrats de territoires initiés par les régions ou les départements à destination des pays, EPCI ou communes. C'est autour d'un projet que les acteurs locaux se fédèrent le plus facilement pour cofinancer dans la durée des équipements structurants, accompagner des projets locaux ou pour faire face à une situation d'urgence.

Partout, la négociation et le suivi du contrat de plan et des fonds structurels européens ont permis à la région et à l'État de mieux se connaître et d'agrèger, autour de projets structurants pour le territoire, divers partenaires. Plusieurs contrats de plan 2015-2020 sont aujourd'hui signés par les départements et les métropoles (ex : celui des Hauts-de-France). L'exercice de « *revoyure* » a permis d'intégrer les CPER des régions fusionnées.

Le contrat de plan est, de plus, aujourd'hui, non seulement un outil de programmation financière mais aussi un moyen de contourner la suppression de la clause générale de compétence puisque la contractualisation avec l'État dans ce cadre permet à la région et aux départements de cofinancer des opérations ne relevant pas de leurs compétences. Dans les Pays-de-la-Loire, la région, pour pouvoir financer la voirie départementale et lever cette restriction, a demandé à l'État d'inscrire ces opérations au contrat de plan.

Régions et départements ont par ailleurs mis en place des politiques territoriales qui, à travers des contrats de territoires, précisent les modalités de la déclinaison opérationnelle de leurs politiques de droit commun sur leur territoire (dans une démarche descendante) et la façon dont elles accompagneront les projets portés par le territoire (démarche ascendante).

Les acteurs locaux sont parfois aussi invités, en période de crise, à se retrouver autour d'un plan ou de projets piloté par l'État pour apporter une réponse concertée et concrète à un dossier sensible. Il en est par exemple ainsi lorsqu'il s'agit d'évoquer l'avenir de la Bretagne (pacte d'avenir pour la Bretagne) ou, plus récemment, de se mobiliser pour assurer le devenir du bassin minier du Nord-Pas-de-Calais (préparation du contrat partenarial d'intérêt national dont la signature est prévue en mars 2017) ou la réalisation du canal Seine-Nord-Europe.

3.2.2 Des collectivités invitées à redéfinir ensemble compétences et stratégies et gestion des dossiers

Ces évolutions dans les objets de coopération posent deux questions :

- La cohérence des calendriers : il est plus aisé d'adosser une discussion sur les compétences à une stratégie partagée.

Aux termes de la loi NOTRe, les collectivités sont invitées à coopérer sur la base du calendrier suivant :

- un terme fixe et rapproché pour les délégations/transferts de compétences (31 décembre 2016 pour les transferts des départements aux métropoles et l'adoption du SRDEII et du régime des aides économiques aux entreprises) ;
- une échéance plus lointaine pour l'adoption du SRADDET (2019) ;
- une absence de date butoir pour la mise en place de guichets uniques.

La construction d'un processus de coopération suit généralement un chemin inverse :

- il démarre par la compréhension très concrète, dans un contexte de réduction des ressources financières de l'intérêt de se concerter sur les financements croisés (compétences partagées), voire de mettre en place une gestion commune des dossiers ; cette phase est importante car elle permet aux partenaires de se découvrir, d'apprendre à travailler ensemble sur des objets concrets (régions et départements ne sont pas un couple naturel et les métropoles un acteur nouveau du paysage institutionnel) ;
 - il se poursuit par l'élaboration de stratégies permettant de fixer le cadre et les ambitions partagées de l'action publique pour aborder enfin, de façon apaisée, les modalités de répartition des compétences ;
 - l'élaboration préalable de la stratégie cadre et éclaire le débat sur les compétences, qui n'est plus polarisé sur la recomposition des territoires institutionnels qui peut être conflictuelle, mais sur les moyens les plus adaptées pour répondre à des objectifs conjoints dépassant les intérêts de chacun des acteurs.
- Mettre en convergence des stratégies est toujours plus complexe que coopérer sur des projets.

Le caractère prescriptif donné aux SRDEII et au SRADDET implique, pour la région, d'associer très en amont, l'ensemble de ses partenaires à l'élaboration de ces documents. La réaction de ces derniers peut être de demander à la région d'intégrer leurs propres documents d'orientation stratégique dans le document final, soit dans le corps du texte, soit en annexe. C'est ce qu'ont fait la plupart des métropoles dans le cadre de la préparation du SRDEII. Il est probable que dans le cadre de l'élaboration du SRADDET, elles s'attacheront à voir pris en compte, au delà de leur SCOT, leur propre document d'aménagement du territoire.

Coopérer sur un projet, c'est s'engager dans une démarche volontaire et positive sur un objet précis. Coopérer en perspective de l'élaboration d'une stratégie qui aura une valeur prescriptive, c'est répondre à une obligation légale en essayant de préserver sa marge de manœuvre pour des projets à venir.

L'élaboration du SRADDET est, de fait, un enjeu essentiel pour mettre en perspective la discussion sur la répartition des compétences et la nouvelle gouvernance territoriale.

LES ENJEUX DU SRADDET

Le SRADDET est un grand projet de développement régional élaboré sur une vision collective des grands enjeux de développement durable et d'aménagement du territoire ; il ne s'agit plus, pour la région, de solliciter de ses partenaires un avis sur ses documents d'orientation stratégique mais de construire un projet dans lequel se retrouvent l'ensemble des acteurs mais aussi les habitants. Cet enjeu est particulièrement important dans les nouvelles régions pour lesquelles ce document est une occasion privilégiée de construire une identité régionale, de faire région.

Pour un certain nombre de présidents de région, la réflexion sur le projet doit primer et précéder celle sur les compétences qui ne sont qu'un outil. C'est d'ailleurs probablement une des raisons pour lesquelles, certains chefs de filât ont été peu investis : l'élaboration de CTEC sur la « *qualité de l'air-énergie* », « *intermodalité et complémentarité entre modes de transport* » ou « *aménagement et développement durable du territoire* » supposent que la stratégie ait été préalablement arrêtée dans le cadre du SRADDET.

- *Le SRADDET doit permettre d'installer une nouvelle gouvernance régionale tant au niveau politique, que technique. Il est l'occasion pour les élus d'organiser une concertation qui dépasse les acteurs publics locaux présents à la CTAP pour prendre en compte les enjeux sectoriels, les territoires dans leur diversité, la société civile et les habitants.*
- *Le SRADDET est aussi l'occasion pour la région de jeter les bases « d'un service public régional de la connaissance et de l'appui aux territoires » permettant d'harmoniser l'outillage des territoires (agences d'urbanisme, SEM, PNR) de coordonner les stratégies de l'État, de la région, des départements et des EPCI) et de créer un véritable chaînage de l'ingénierie stratégique à l'ingénierie opérationnelle).*
- *Le SRADDET est, enfin, un outil de reconfiguration du territoire régional en identifiant des espaces infrarégionaux de référence qui peuvent ne pas épouser pas les frontières départementales et permettent aussi d'harmoniser les politiques territoriales des régions fusionnées.*

Dans plusieurs régions, le lancement du SRADDET que précède généralement la redéfinition du cadre des politiques contractuelles n'a pas été considéré un point formel inscrit à l'ordre du jour de la CTAP mais bien comme la démarche qui donne sens à la discussion sur les compétences et pallie les limites de la CTAP.

3.3 Le contrat et le dialogue : des outils adaptés pour redéfinir les modalités d'exercice des compétences ?

Le constat réalisé par la mission à l'issue de ses huit déplacements dans les régions est que partout a prévalu une volonté de coopération permettant de prendre en compte la diversité des territoires et de dessiner des modes de gouvernance qui leur sont propres. Des compromis ont été trouvés qui ont facilité la mise en œuvre des lois MATPAM et NOTRe, mais la contribution à la lisibilité et à la rationalisation de l'action publique du processus de recomposition des compétences en cours reste à établir.

3.3.1 Le primat de la coopération

Dans toutes les régions, a prévalu la volonté d'éviter le conflit et les outils prévus par la loi pour résoudre d'éventuelles situations de blocage ont été très peu activés.

3.3.1.1 Une préoccupation première : éviter le conflit

Les nouvelles dispositions législatives sur la répartition des compétences ont été mises en place sur les territoires de façon concertée et apaisée. Les CTAP ont constitué le cadre privilégié de cette discussion et été considérées comme « *un creuset précieux d'échanges, de dialogue, de concertation, de co-construction au service de la cohésion et de la solidarité. C'est un lieu privilégié pour affirmer et déterminer ensemble les voies et moyens d'une action publique complémentaire, efficiente, moderne, innovante et expérimentale...* » (Discours d'installation du président de la région Grand-Est).

Rares sont les régions où la CTAP a constitué une tribune pour mettre en difficulté le président de l'instance politiquement minoritaire. En Centre-Val-de-Loire, les discussions sur les compétences économiques des conseils départementaux ont dominé les débats de l'année 2016 dans le cadre de la préparation du SRDEII. Dans une motion commune « *Pour une véritable relance de l'économie régionale par l'investissement public* », les départements ont plaidé pour que priorité soit donnée non au ferroviaire mais à des investissements productifs correspondant aux compétences départementales (routes, modernisation des EPHAD). Le mode fonctionnement très souple de la CTAP (ordres du jour fixés par le président de région, absence de vote sur les avis) a facilité la réorientation du débat sur des sujets d'intérêt partagés (le tourisme et l'enseignement supérieur).

La contribution des pôles métropolitains à « *une solidarité en acte sur les territoires* » (cf. *Actes de la sixième journée nationale des pôles métropolitains du 28 juin 2016*) est aussi appréciée sur leur capacité à transcender périmètres et identités. Il s'agit pour eux d'éviter de se transformer en lieu de pouvoir pour privilégier débats, échanges et intérêts communs sur des projets dans une logique de réseau.

3.3.1.2 Une appréhension très prudente des outils contraignants mis en place par la loi

Afin de résoudre d'éventuelles situations de blocage et de rationaliser l'action publique, le législateur a prévu deux types d'outils, en sus de ceux qui font l'objet du présent rapport, qui imposent une solution en cas d'absence d'accord et des schémas prescriptifs.

- Des options plus contraignantes qui n'ont pas été activées

Le transfert automatique des compétences du département à la métropole en cas d'absence d'accord a été évité. Le cas le plus sensible a concerné les relations entre le département de l'Hérault et Montpellier. Le point de blocage concernait le transfert revendiqué par la métropole d'un équipement culturel historique et emblématique pour le département (le domaine d'O). Un compromis a pu être trouvé in extremis, fin décembre 2016, grâce à la médiation du président de la Chambre régionale des comptes. Aucune métropole n'a souhaité jouer le rapport de force et, faute d'accord avec le département, bénéficiaire du transfert de l'ensemble des compétences prévues par la loi.

S'agissant de la relation entre la région et la métropole, la loi a reconnu à cette dernière une place particulière dans la procédure d'élaboration et d'adoption du schéma : il est explicitement prévu que le schéma est élaboré en concertation avec les métropoles ; en cas de désaccord, la métropole peut réaliser un document d'orientation stratégique (DOS) qui prend en compte le SRDEII. Aucune métropole n'a, à ce jour, pris distance avec les SRDEII et élaboré son propre document. Les discussions qui se sont déroulées en amont ont permis de résoudre les points de désaccord.

En refusant le conflit, les acteurs locaux entendent préserver l'avenir avec des partenaires dont elles pourront avoir besoin pour la mise en œuvre de leurs politiques ou le montage des projets qui leur tiennent à cœur. Il est d'ailleurs significatif que, concomitamment au transfert de compétences a minima entre départements et métropoles, des accords politiques aient été signés prévoyant que le département cofinancerait un certain nombre d'équipements structurants (parc des expositions, écoles primaires et crèches, équipements sportifs) de la métropole, dans le cadre de sa compétence en matière de solidarités territoriales (Toulouse, Bordeaux).

- Des schémas prescriptifs, pas toujours très prescriptifs

Début 2017, l'ensemble des régions disposaient d'un SRDEII pour la plupart votés en 2016, et approuvés par le préfet. L'adoption de ces documents par l'Occitanie (février 2017), la Bretagne (février 2017) et PACA (mars 2017) vient boucler le cycle. Les délais très contraints fixés par la loi (31 décembre 2016) ont conduit un certain nombre de régions à reprendre les orientations stratégiques du précédent SRDEII et à concentrer le débat sur sa mise en œuvre.

Les échanges de la mission avec les responsables des régions et la lecture d'un certain nombre de ces schémas conduit à s'interroger sur la nature véritablement prescriptive de ces documents. Beaucoup de SRDEII donnent une grille de lecture de l'économie régionale, définissent des principes d'intervention (ex : non dumping social), fixent des priorités en matière de filières mais n'ont pas véritablement de caractère prescriptif (obligation de faire ou de ne pas faire). Dans certains d'entre eux (ex : Bretagne), la définition du régime des aides est renvoyée à des conventions territoriales conclues avec chaque collectivités et EPCI (selon une logique de différenciation). De ce point de vue, certaines régions considèrent que la prescriptivité du schéma prévu par la loi NOTRe n'a rien apporté par rapport aux schémas antérieurs, sinon une contrainte supplémentaire : la nécessité de l'approbation du document par le préfet. Elles intègrent aussi le fait que la stabilisation de l'exercice de la compétence économie dans le nouveau cadre législatif et réglementaire, est loin d'être acquise.

Le débat sur la prescriptivité concernera aussi demain le SRADDET dont il est prévu qu'il s'imposera aux documents de planification infrarégionaux (SCOT, PDH, PLU, charte des parcs...). Dans ce cas, l'exercice de coordination pour la région est encore plus complexe que pour le SRDEII car si, dans le domaine économique, celle-ci dispose de compétences et de moyens financiers propres en matière d'aménagement du territoire, elle doit coordonner un beaucoup plus grand nombre d'acteurs sans disposer des mêmes leviers juridiques et budgétaires. L'opposabilité du SRADDET est une innovation juridique qui a été très commentée en CTAP. Les présentations faites par les régions en CTAP de la démarche proposée pour l'élaboration du SRADDET donnent un éclairage intéressant sur la façon dont elles appréhendent cet outil. Certaines (PACA) insistent sur le fait qu'il ne s'agit pas de tout réglementer et de multiplier les règles générales nouvelles.

Cela induit que le niveau de précision du document soit clairement orienté dans le sens de la subsidiarité, et que le SRADDET ne soit pas perçu comme pouvant se substituer à la responsabilité de la planification locale. Le SRADDET n'est ni un document d'urbanisme, ni un outil de programmation imposant des engagements financiers aux autres collectivités mais un schéma d'aménagement au sens large du terme, permettant de conforter les dynamiques territoriales et de les intégrer dans « *un récit régional* ». Plusieurs régions relativisent le caractère prescriptif du document et soulignent qu'il s'agira d'une « *prescription consentie* ». Le Grand-Est indique qu'il ne s'agira pas de descendre dans le détail de l'aménagement de l'espace mais de s'appuyer sur une logique de subsidiarité en se nourrissant du travail des SCOT.

3.3.2 La prise en compte de la diversité des territoires

La création des conférences territoriales de l'action publique a été très inspirée de diverses expériences et notamment de l'exemple breton et de son B16 qui réunissait la région, les quatre départements et les agglomérations et a permis la co-construction de politiques communes (plan routier, pacte électrique breton, numérique...). Ce « *modèle breton* » de coopération territoriale qui s'appuie sur une forte tradition de solidarité issue des creusets syndicaux, mutualistes et associatifs est-il transposable et reproductible dans l'ensemble des régions françaises ?

Le modèle unique et unitaire de la réponse aux besoins des territoires a vécu. Trente-cinq ans de décentralisation ont façonné des gouvernances et des politiques publiques locales plus et mieux en adéquation avec la demande des populations. Si notre organisation territoriale repose encore sur un schéma national comportant trois niveaux de collectivité, celui-ci génère des modes de gouvernance très différents suivant les caractéristiques structurelles, les modes de fonctionnement plus ou moins coopératifs des territoires et la place donnée par les projets politiques résultant des dernières élections locales et notamment régionales à la promotion d'une « *alliance des territoires* ».

Les questions de gouvernance ne peuvent se poser de la même façon dans les régions caractérisées par la présence d'une métropole puissante (Lyon, Marseille, Lille), celles juxtaposant des ensembles urbains distincts (l'Occitanie avec Toulouse et Montpellier), et dans des territoires formant un réseau de villes

comme ceux de l'ouest (Pays-de-la-Loire, Bretagne, Nouvelle-Aquitaine). Les évolutions récentes du paysage intercommunal, si elles ont diminué fortement le nombre d'intercommunalités (- 40 %) ne feront pas disparaître les disparités de notre organisation territoriale et le maillage des EPCI qui restera très hétérogène. Cette diversité explique la difficulté des grandes associations d'élus (ARF, ADF, AMF, ADCF) à faire émerger des positions communes sur les questions territoriales.

La dynamique de coopération territoriale constitue aussi un élément de différenciation de l'action locale. La région Grand-Est est caractérisée par une tradition ancienne de coopération entre collectivités territoriales. En Alsace, les présidents des grandes collectivités avaient l'habitude de se retrouver au sein du G8 autour du président de région (composition : présidents du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, maire des trois grandes agglomérations : Mulhouse, Colmar, Strasbourg) qui a toujours été attentif à l'association de celles-ci à la définition des grands projets structurants (les départements ont été invités à signer le contrat de plan). En Centre-Val-de-Loire, une conférence de l'exécutif réunissait depuis 2006, les élus de la région, des présidents de conseils généraux, les présidents des communautés d'agglomérations et des six grandes villes de la région. Dans ces différents cas, la mise en place de la CTAP s'est inscrite dans le prolongement d'une dynamique de concertation à l'initiative de la région qui préexistait. Dans d'autres régions, les collectivités territoriales appréhendaient, avec davantage de méfiance, toute initiative de nature à contraindre leur action et à les forcer à coopérer.

Enfin les projets politiques et notamment ceux portés par les nouveaux présidents de région donnent une place plus ou moins importante à la coopération territoriale. À l'occasion de leurs discours d'investiture (analysés par l'ADCF), six présidents de région ont fait référence à la CTAP. Au delà de la Bretagne, la volonté de jeter les bases d'un véritable dialogue territorial est très présente dans les discours des président(e)s des régions Occitanie et Hauts-de-France.

Cette « *alliance des territoires* » est susceptible de prendre des formes très différentes d'un territoire à l'autre : binôme État-région en Occitanie, attention forte aux départements dans les Pays-de-la-Loire, relations privilégiées avec les métropoles de Strasbourg et de Nancy dans le Grand-Est...

Il n'y a donc pas de modèle de coopération territoriale mais des organisations différenciées et des formes de gouvernances territoriales complexes et évolutives.

3.3.3 Un processus de recomposition des compétences dont la contribution à la lisibilité et à la rationalisation de l'action publique reste à établir

En adaptant les réponses aux besoins spécifiques des territoires, en faisant émerger des dynamiques de coopération prometteuses, les lois MATPAM et NOTRe ont initié des évolutions qui, si elles se confirment, seront incontestablement positives pour l'efficacité de l'action publique. Un certain nombre de points de vigilance ne s'en imposent pas moins.

3.3.3.1 Une prise en compte encore insuffisante des besoins des usagers

Si elle a supprimé la clause générale de compétences des régions et des départements et défini un certain nombre de chefs de filâts, la loi NOTRe n'a pas encore suffisamment clarifié la répartition des compétences. Les exemples sont multiples : un collégien habitant hors de la métropole dans laquelle il est scolarisé sera conduit à prendre un bus (de la responsabilité de la région déléguée ou pas à un département) qui circulera sur la voirie départementale puis métropolitaine pour être accueilli dans un établissement propriété du conseil départemental qui a en charge son entretien et recevoir un enseignement délivré par des fonctionnaires de l'État. L'accès au FAJ donnera lieu à des règlements qui pourront être différents dans la métropole et le reste du département...

On peut même se demander si, dans un certain nombre de cas, les dynamiques initiées par la réforme ne vont pas accroître la complexité de notre mécano institutionnel. La territorialisation des services de la région dont on a souligné la logique va se traduire par l'apparition d'un interlocuteur supplémentaire sur les territoires. Force est de constater que très peu de régions ont souhaité déléguer aux départements la mise en œuvre d'un certain nombre de compétences régionales (qu'elles aient été ou pas récemment transférées) dans un souci de rationalisation et de proximité de l'action publique (l'atout des départements étant de disposer d'un réseau territorial dans le domaine des routes, du social voire de la culture couvrant l'ensemble de son territoire).

On notera toutefois que les collectivités ont, la plupart du temps, pris en compte, dans les discussions sur la nouvelle répartition des compétences, le service rendu à l'usager. On a déjà souligné, à propos des transports scolaires, l'attention portée par les régions et départements à ce que la continuité du service public soit assurée. On notera également que parmi les critères qui ont guidé les transferts de compétences entre départements et métropoles, la lisibilité de l'action publique et l'amélioration du service rendu aux usagers ont constitué des préoccupations importantes.

On peut toutefois regretter qu'un lien plus fort n'ait pas été effectué entre la démarche de recomposition des compétences et la mise en place, d'ici fin 2017, des schémas d'accessibilité des services au public. Un certain nombre de départements ont demandé à inscrire ces documents à l'ordre du jour des CTAP (ex : Aude et Pyrénées-Orientales en Occitanie) mais il serait souhaitable de généraliser cette présentation et de débattre plus globalement, au sein de la CTAP, de l'impact des recompositions de compétences sur la lisibilité de l'action publique et le service rendu aux usagers.

3.3.3.2 La rationalisation de l'action publique : des points de vigilance

Une analyse des coûts liés à la fusion des Régions et à la redistribution des compétences serait évidemment prématurée et dépasserait l'objet de la présente mission. Il est toutefois possible d'identifier les différents types de coût auxquels il conviendra d'être attentif.

- Des coûts de transition qu'expliquent la reconfiguration des territoires et les transferts de compétences

La fusion des régions s'est traduite par la diminution et restructuration d'un certain nombre de dispositifs. En Nouvelle-Aquitaine, sur les 706 dispositifs existant dans les trois anciennes régions, 474 seront d'ici la fin 2017 interrompus, 175 harmonisés ou créés. Mais les régions sont aussi confrontées à la difficulté de remettre en cause immédiatement certaines politiques départementales à fort impact budgétaire (gratuité des transports scolaires).

- Des coûts de gestion liés à la mise en œuvre des nouvelles compétences

La prise en compte des conditions matérielles pour concrétiser le transfert semble avoir été parfois sous-estimée : l'accueil des agents transférés des départements aux régions et aux métropoles peut générer des coûts d'hébergement supplémentaires suivant qu'ils sont installés dans des locaux existants ou sur de nouvelles implantations. La compatibilité des systèmes d'information pose sur certains territoires de réels problèmes. Dans les Hauts-de-France, pour des raisons liées à la nécessité d'harmoniser les systèmes d'information (le département a engagé une migration de son outil au moment du transfert), il a été prévu que le transfert du FAJ et du FSL ne prendrait effet que le 1^{er} juillet 2017 (besoin d'homogénéiser les courriers envoyés aux usagers). De la même façon, les Bouches-du-Rhône considèrent qu'une des principales difficultés rencontrées dans le transfert des transports interurbains est liée à l'interopérabilité des systèmes d'information du département et de la métropole.

- Des coûts d'instruction que risque d'augmenter la relance des politiques territoriales

La possibilité ouverte par la loi (L1111-8-2 du CGCT) de mettre en place un guichet unique pour gérer les compétences partagées et harmoniser les procédures de demande, instruction et suivi des dossiers semblent avoir été encore peu explorées. Quelques régions (Bretagne) se sont engagées dans cette voie, d'autres ont pointé ce dossier comme prioritaire (Hauts-de-France).

La rationalisation des procédures d'instruction des dossiers devient plus que jamais une priorité alors qu'on constate depuis quelques mois une relance des politiques territoriales. Le renouvellement des exécutifs des communes, départements et régions, le flou qui règne sur les questions de solidarités territoriales, l'exercice des compétences partagées mais aussi et surtout le souhait de chacun de marquer son territoire s'est traduit par un foisonnement de dispositifs territoriaux et contractuels sur tous les territoires et à tous les niveaux : les régions ont mis en place de nouveaux dispositifs contractuels qui anticipent les orientations du SRADDET et redéfinissent leurs modalités d'intervention ; de nombreux départements, en s'appuyant sur leur chef de filât en matière de solidarité territoriale entendent se positionner comme l'interlocuteur privilégié des EPCI, certaines métropoles ont mis en place une relation contractuelle avec les communes membres, l'État avec les contrats de ruralité et les pactes métropolitains d'innovation a mis en place ses propres dispositifs contractuels.

Or, ces politiques de contrats de territoires sont menées par les acteurs locaux sans réelle articulation des enjeux (pas de diagnostic commun), des bénéficiaires (certaines régions continuent de privilégier les pays alors que les départements contractualisent avec les EPCI) et des interventions. Il n'y a généralement pas d'instruction commune des dossiers mais, au mieux, une information réciproque sur les cofinancements envisagés.

- des coûts de structure générés par la réorganisation des services

La fusion des régions s'est traduite généralement par une réduction des équipes de direction générale. La DGS Nouvelle-Aquitaine a vu ses effectifs réduits de 25 (trois anciennes régions) à 12. La fusion a été l'occasion de mettre en place de nouvelles organisations (bassin de mobilité pour les transports et filières industrielles pour le développement économique). Mais il serait utile d'évaluer les évolutions des effectifs du siège ainsi que des services déconcentrés. L'harmonisation des régimes indemnitaires, des prestations sociales et avantages divers, tout comme des régimes d'avancement des personnels ou encore des congés, constitueront également un chantier qui peut avoir un impact lourd sur le bilan de la réforme.

- des coûts de coordination inhérents à la priorité donnée à la coopération et au contrat

Les régions ont aujourd'hui la responsabilité d'élaborer un très grand nombre de schémas. Au delà de la CTAP dont elles assurent le secrétariat, elles doivent veiller à organiser une concertation large et approfondie sur ceux-ci dans des calendriers parfois très contraints. Les tableaux prévisionnels réalisés par les services en charge de la prospective, des schémas et des politiques territoriales dont les effectifs n'ont pas toujours été augmentés permettent de mesurer l'ampleur des chantiers à mener. La primauté donnée au dialogue et au contrat dans la construction de l'action publique locale est incontestablement génératrice de coûts de coordination élevés. Ce constat est évident pour les régions qui plus que jamais risquent d'apparaître comme des « *productrices de schémas* », à l'impact incertain et remis parfois sur le chantier avant d'avoir connu un début d'exécution ; mais il n'épargne pas non plus les autres acteurs locaux (État, départements et EPCI).

CONCLUSION

On prête à Gaston Deferre⁶³, lors de la présentation en juillet 1981 du projet de loi relative aux libertés des communes, des départements et des régions, la formule, souvent répétée depuis, à propos de la décentralisation : « *créer l'irréversible et gérer le désordre* ». Le désordre dont il s'agit visait la confusion des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, comme celles entre collectivités territoriales elles-mêmes.

Pendant les 28 ans qui ont suivi le vote de la loi de décentralisation de 1982, les pouvoirs publics ont régulièrement remis sur le chantier un ouvrage dont la stabilisation s'avérait complexe : une complexité due à la permanence multiséculaire du centralisme d'État dans notre pays, à la difficulté d'arbitrer un régime d'organisation autre qu'unitaire, à l'absence d'une doctrine continue sur le bon ordonnancement des pouvoirs locaux : une complexité source de certains désordres et minant l'efficacité de l'action publique.

Les lois adoptées depuis 2010 (RCT, MAPTAM et NOTRe) marquent une réelle rupture, non parce qu'elles stabilisent l'ouvrage, mais parce qu'elles l'inclinent vers un scénario distinctif du schéma de décentralisation qui avait prévalu jusqu'alors (transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales) : la coopération territoriale entre tous les acteurs locaux qu'ils soient territoriaux ou d'État. Et, de fait, au-delà des versions successives, voire des contradictions, le triptyque législatif des années 2010 poursuit le même objectif : parier sur l'intelligence des territoires à organiser les modalités de leur action individuelle ou collective, en réponse à des besoins identifiés au plus proche du terrain.

Mais s'il est plus efficace de gouverner collectivement, il est plus simple de gouverner seul. C'est contre la tentation de l'exercice solitaire du pouvoir local, qui menace autant l'État que chacun des niveaux de collectivités territoriales, que doit s'inscrire dans les temps à venir le développement de la décentralisation et, partant, sa stabilisation.

Un développement qui doit tenir compte des considérations suivantes :

- il ne doit pas privilégier la contrainte mais promouvoir l'*affectio societatis* des acteurs locaux, librement consenti, dans un cadre conventionnel souple et adaptable ; Il n'impose pas nécessairement de bouleverser à nouveau la répartition des compétences redéfinie récemment par le législateur, mais de l'ajuster aux besoins des territoires et de mener jusqu'à son terme le processus engagé de dévolutions des responsabilités de l'État aux collectivités locales, dans le domaine du développement local ;
- tous les interlocuteurs rencontrés, tant au niveau national que local, aspirent à « *une pause institutionnelle* » et souhaitent qu'on leur laisse le temps de s'approprier cette nouvelle organisation territoriale. La plupart saluent les avancées positives (en terme de prise en compte de la différenciation des territoires, de primat donné à la coopération territoriale, de souplesse...) mais déplorent l'extrême complexité et un calendrier de mise en œuvre, sous bien des aspects, irréaliste ;
- la réduction programmée des dotations budgétaires, qui touche désormais l'ensemble des collectivités comme l'État d'ailleurs, devrait inciter progressivement les acteurs locaux à revisiter leurs interventions au regard de leurs compétences propres et de leurs priorités politiques, en mesurant mieux leur impact et leur cohérence ;

⁶³ Ministre de l'intérieur (1981-1984).

- enfin, la place souvent recherchée mais rarement consacrée des citoyens dans les processus à l'œuvre (efficacité, transparence, équité, co-construction de l'action publique) ne peut que mieux s'établir dans une démarche ouverte à leur participation, une démocratie locale collaborative, d'échange et de partage.

La mission est dès lors convaincue que la coopération territoriale porte en elle les ferments d'un tel développement. Mais elle considère que reposant sur le postulat de la confiance, elle ne peut se construire que dans la durée. Les outils mis à la disposition des acteurs locaux pour ce faire, et notamment ceux objet du présent rapport, ont besoin d'être rodés pour donner leur plein rendement ; ils ont aussi besoin d'être adaptés, autant que nécessaire, à l'usage auquel on les destine.

Des dynamiques sont incontestablement en cours sur les territoires se concrétisant par des compromis pouvant aussi se lire comme la première étape d'un processus global d'exercice concerté des compétences qui devrait se poursuivre. Il faut laisser à ces dynamiques territoriales le temps de la croissance et de la maturité.

Bruno ACAR
Inspecteur général
de l'administration

Patrick REIX
Inspecteur général
de l'administration
en service extraordinaire

ANNEXES

Annexe n° 1 : Lettre de mission du 15 novembre 2016



MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, DE LA RURALITÉ
ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le Ministre

Paris, le 15 NOV. 2016



NOTE

à l'attention de

Monsieur le Chef du service de l'Inspection générale de l'administration

Objet : délégation de compétences entre collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, d'une part, entre l'Etat et ces derniers, d'autre part.

Les lois du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République ont précisé et développé le régime de délégation de compétences entre collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, d'une part, entre l'Etat et ces derniers, d'autre part.

Les dispositions générales régissant désormais ce domaine sont reprises dans les articles L. 1111-8 et s. du Code général des collectivités territoriales (CGCT). Des dispositions particulières précisent certaines catégories de délégations de compétences, notamment les articles L. 1111-9 (délégation dans le cadre d'une convention territoriale d'exercice concerté), L. 5210-4 (délégation à un EPCI) ou encore L. 5217-2 du CGCT (délégation du département à la métropole).

Par ailleurs, la mise en œuvre de ces délégations, à l'exception de celle de l'article L. 5217-2, doit satisfaire à l'obligation de recueillir l'avis de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) en vertu de l'article L. 1111-9-1 du CGCT.

/...

Délégation de compétences et Conférence territoriale d'action publique,
de nouveaux outils au service de la coopération territoriale

L'ensemble de ces dispositions de délégation de compétences par voie conventionnelle poursuit le même objectif : clarifier et rationaliser l'action publique locale, en conférant aux collectivités et EPCI la souplesse nécessaire à l'organisation de leur action selon les besoins de leur territoire.

L'adoption de ces dispositions il y a plusieurs mois, le calendrier de leur application et l'installation maintenant effective des nouveaux exécutifs à la suite des élections locales de 2014 et 2015, doivent permettre un premier recensement et une analyse de ces délégations de compétences.

Aussi, je vous demande :

- En premier lieu, de dresser un inventaire des délégations de compétences intervenues dans le cadre législatif précité, depuis son entrée en vigueur ;
- De procéder, par ailleurs, à une analyse du contenu de ces délégations et d'apprécier, notamment, s'il correspond à l'intention du législateur de clarification et de rationalisation de l'action publique locale et d'adaptation aux besoins des territoires ;
- Enfin, de rapporter les conditions de mise en place et de fonctionnement des conférences territoriales de l'action publique et d'évaluer la portée de leurs travaux.

Votre rapport est attendu dans les trois mois.

La Direction générale des collectivités locales vous apportera son appui dans la conduite de cette mission pour laquelle vous prendrez l'attache des associations d'élus et de collectivités territoriales.



Jean-Michel BAYLET

Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées

ADMINISTRATIONS CENTRALES DE L'ÉTAT

MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, DE LA RURALITÉ ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

- Fabien SUDRY, directeur de cabinet du ministre
- Pierre BERGES, directeur adjoint du cabinet du ministre
- Thomas JACOUTOT, conseiller communes intercommunalités, métropoles, départements, régions

DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES (DGCL)

- Bruno DELSOL, directeur général
- François DRAPE, adjoint au sous directeur des compétences et institutions locales à la DGCL
- Françoise TAHERI, sous directrice des finances locales et de l'action économique à la DGCL
- Isabelle DORLIAT-POUZET, chef du bureau des services publics locaux

COMMISSARIAT GÉNÉRAL À L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES (CGET)

- Jean-Christophe BAUDOIN, directeur des stratégies territoriales
- Jean-Luc COMBE, directeur du développement des capacités des territoires

MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL

- Claire DESCRIEUX, adjointe à la déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle
- Serge MORVAN, ancien directeur général des collectivités territoriales, préfet des Yvelines
- Yannick IMBERT, préfet, secrétaire général pour les affaires régionales de la région Île-de-France

PARLEMENTAIRES ET ASSOCIATIONS NATIONALES D'ELUS

PARLEMENTAIRES

- René VANDIERENDONCK, sénateur du Nord, vice-président de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation
- Marie-Françoise PEROL-DUMONT, sénatrice de la Haute-Vienne, rapporteure du rapport « Où va l'État territorial : le point de vue des collectivités »

ASSOCIATIONS NATIONALES D'ELUS

- Gilles MERGY, directeur général, *Régions de France*
- Frédéric EON, conseiller affaires juridiques, *Régions de France*
- Pierre MONZANI, directeur général, *Association des Départements de France*
- Simon LETONTURIER, conseiller, *Association des Départements de France*
- Nicolas PORTIER, délégué général, *Assemblée des communautés de France*
- Jérôme BRIEND, conseiller service juridique, *Assemblée des communautés de France*
- Olivier LANDEL, délégué général, *France Urbaine*
- Franck CLAEYS, directeur économie et finances territoriales, *France Urbaine*
- Jean DEYSSON, conseiller juridique, *France Urbaine*

ADMINISTRATIONS DECONCENTREES ET COLLECTIVITES TERRITORIALES

BRETAGNE

- *Métropoles de Rennes et de Brest*
 - Joël BOSCHER, directeur général des services de Rennes Métropole
 - Laurence QUINAULT, secrétaire générale de Rennes Métropole
 - Bertrand UGUEN, secrétaire général de Brest, Métropole Océane
- *Département d'Ille-et-Vilaine*
 - Alain GILOUARD, directeur général des services du département
 - Robert DENIEUL, directeur général adjoint en charge du pôle ressources humaines
 - Laurent COURTET, directeur général adjoint en charge du pôle dynamiques territoriales
- *Région Bretagne*
 - Laurence FORTIN, vice-présidente de l'aménagement du territoire
 - Thierry BURLOT, vice-président en charge de l'environnement, de la biodiversité et des déchets
 - Jean-Michel LE BOULANGER, vice-président en charge de la culture et de la communication
 - Jérôme BASTIN, directeur général des services
 - François-Nicolas SOURDAT, adjoint au DGS
 - Jonathan MORICE, chef du service développement territorial
- *Services de l'État*
 - Denis OLAGNON, secrétaire général de la préfecture d'Ille-et-Vilaine
 - Cécile GUYADER, secrétaire générale pour les affaires régionales de la préfecture de Région Bretagne
 - Marie LECUIT-PROUST, SGAR adjointe
 - Danièle FOURDAN, adjointe au SGAR
 - Michel ROUSSEL, directeur des affaires culturelles de Bretagne
 - Véronique CHARLOTTE, directrice régionale aux affaires culturelles adjointe

CENTRE VAL DE LOIRE

- *Métropole d'Orléans*
 - Charles Eric LEMAIGNEN, président d'Orléans-Métropole, président de l'Assemblée des Communautés de France
- *Département du Loiret*
 - Luc CHAPERON, directeur général des services du département du Loiret

- *Région Centre Val de Loire*
 - François BONNEAU, président de la région
 - Jean-Daniel ECKMANN, directeur général des services de la région
 - Marie-Laure FORT, directrice démocratie participative, évaluation et pilotage
- *Services de l'État*
 - Jérémie BOUQUET, adjoint au secrétaire général aux affaires régionales

GRAND EST

- *Métropoles de Strasbourg et de Nancy*
 - André ROSSINOT, président de la métropole du Grand Nancy
 - Pierre STUSSI, directeur général des services de la métropole du Grand Nancy
 - Pierre LAPLANE, directeur général des services de l'Eurométropole de Strasbourg
 - Guy CHEVANNE, chef de mission intercommunalité à l'Eurométropole de Strasbourg
- *Départements du Bas-Rhin et de Meurthe-et-Moselle*
 - Frédéric BIERRY, président du département du Bas-Rhin
 - Stella STAUB, directrice de cabinet du président du département du Bas-Rhin
 - Mathieu KLEIN, président du département de Meurthe-et-Moselle
- *Région Grand-Est*
 - François WERNER, vice-président du conseil régional
 - François BOUCHARD, directeur général des services de la région Grand-Est
 - François CHARLIER, adjoint au DGS de la région Grand-Est
 - Florian WEYER, directeur des transports et de la mobilité
 - Carine WEBER, directrice de l'environnement et de l'aménagement
- *Services de l'État*
 - Christian RIGUET, secrétaire général de la préfecture du Bas-Rhin
 - François SCHRICKE, secrétaire général pour les affaires régionales adjoint en charge du pôle « politiques publiques »
 - Philippe MAHE, préfet de Meurthe et Moselle
 - Jean-François RAFFY, secrétaire général de la préfecture de Meurthe-et-Moselle
 - Marie-Jeanne FOTRE-MULLER, directrice départementale des territoires de la préfecture de Meurthe-et-Moselle

HAUTS DE FRANCE

- *Métropole européenne de Lille (MEL)*
 - Alain BERNARD, 1^{er} vice-président de la MEL en charge des finances, du budget, de la gouvernance
 - Bruno CASSETTE, directeur général des services métropole de Lille
 - Jean-Pierre GUFFROY, directeur général adjoint en charge du pôle développement territorial et social à la MEL
 - Gregory DELEMARLE, directeur général adjoint, pôle planification stratégique et gouvernance
 - Bastien TALOC, pôle secrétariat général
 - Romain ROGUET, directeur général adjoint pôle finances
- *Région Hauts de France*
 - Laurent VERCRUYSSSE, directeur général des services de la région Hauts-de-France
 - Christophe BERNARD, directeur général adjoint en charge du pôle équilibre des territoires
 - Patrick DAVID, adjoint au secrétaire général pour les affaires régionales chargé de la modernisation
- *Services de l'État*
 - Serge BOUFFANGE, adjoint au secrétaire général pour les affaires régionales chargé des politiques publiques
 - Frédéric ADVIELLE, président de la Chambre régionale des comptes des Hauts-de-France

NOUVELLE AQUITAINE

- *Métropole de Bordeaux*
 - Eric ARDOUIN, directeur général des services de Bordeaux Métropole
- *Département de Gironde*
 - Laurent CARRIE, directeur général des services du département de la Gironde
- *Région Nouvelle Aquitaine*
 - Jean-Baptiste Fauroux, directeur général des services de la région Nouvelle-Aquitaine
 - Daniel LAFONT, directeur général adjoint en charge de la coopération territoriale
 - Luc FEDERMAN, directeur général adjoint en charge des transports
 - Thierry ALVES, directeur général adjoint en charge du pôle formation et emploi
 - Thibaut RICHEBOIS, directeur général adjoint du pôle économique et environnemental
- *Services de l'État*
 - Pierre DARTOUT, préfet de région en présence du secrétaire général pour les affaires régionales et du secrétaire général de la préfecture de la Gironde
 - Jean François MONTEILS, président de la Chambre régionale des comptes Aquitaine-Poitou-Charente

OCCITANIE

- *Métropoles de Toulouse et de Montpellier*
 - Pierre MOUDENC, maire de Toulouse, président de France Urbaine
 - André THOMAS, directeur général des services de la ville de Toulouse
 - Antoine GREZAUD, conseiller
 - Christian FINNA, directeur général des services de la ville et de la métropole de Montpellier
- *Départements de Haute-Garonne et de l'Hérault*
 - Bertrand LOOSES, directeur général des services du département de Haute-Garonne
 - Daniel VILLESSOT, directeur général des services du département de l'Hérault
- *Région Occitanie*
 - Simon MUSCH, directeur général des services de la région Occitanie
 - Anne BASSINET, chargée de mission loi NOTRe et territorialisation de l'action régionale
- *Services de l'État*
 - Pascal MAILHOS, préfet de la région Occitanie
 - Pascal OTHÉGUY, secrétaire général de la préfecture de l'Hérault
 - André PEZZIARDI, président de la Chambre régionale des comptes Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées

PAYS DE LA LOIRE

- *Métropole de Nantes*
 - Olivier PARCOT, directeur général des services de Nantes
- *Département de Loire-Atlantique*
 - Philippe GROsvALET, président du département de Loire-Atlantique
 - Franck PERINET, directeur général des services du département de Loire-Atlantique
- *Région Pays-de-la-Loire*
 - Franck ROBINE, directeur général des services de la région
 - Xavier DAUDIN-CLAVAUD, adjoint au directeur général des services
- *Services de l'État*
 - Henri-Michel COMET, préfet de la région Pays-de-la-Loire
 - Emmanuel AUBRY, secrétaire général de la préfecture de Loire-Atlantique

PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR (PACA)

- *Métropole d'Aix-Marseille*
 - Jean-Claude GONDARD, directeur général des services d'Aix-Marseille-Métropole
 - Étienne BRUN-ROVET, directeur général adjoint en charge de l'inspection générale

- *Département des Bouches-du-Rhône*
 - Monique AGIER, directeur général des services du département des Bouches-du-Rhône
 - Jean-Luc BŒUF, futur DGS du département des Bouches-du-Rhône

- *Région PACA*
 - Paul MOURIER, directeur général des services du conseil régional PACA
 - Raphaëlle SIMEONI, directeur général adjoint transports, mobilité et grands équipements
 - Marylène MONGALVY, directeur général adjoint aménagement et développement durable
 - Alix ROCHE, directrice déléguée à la connaissance, planification transversalité

- *Services de l'État*
 - Stéphane BOUILLON, préfet de la région PACA
 - Thierry QUEFFELEC, secrétaire général pour les affaires régionales de la région PACA
 - David COSTE, secrétaire général des Bouches-du-Rhône

AUTRES PERSONNES RENCONTREES

- Pr Jean-Marie PONTHER, professeur des universités

Annexe n° 3 : Questionnaire préfecture



MISSION IGA : QUESTIONNAIRE DELEGATION DE COMPETENCES ET CTAP

PREFECTURE DE REGION DE :

1. DELEGATIONS DE COMPETENCES

(Indiquez ci-après et selon les rubriques concernées, les conventions de délégations de compétences enregistrées par la préfecture de région et les préfectures des départements de la région depuis le 1^{er} septembre 2015 ou les projets dont elles ont connaissance. Précisez pour chacune : la date, les parties à la convention, les compétences ou parties de compétences concernées et transmettre un exemplaire de la convention).

1.1. Délégation de compétences entre l'État et collectivités territoriales ou groupements. (Art. L.1111-8-1 CGCT⁶⁴) ;

-

-

1.2. Délégation de compétences entre collectivités territoriales ou groupements. (Art. L.1111-8 al.1 CGCT⁶⁵) ;

-

-

1.3. Délégation (ou transfert) entre le département et la métropole (art. L.5217-2 CGCT⁶⁶) ;

-

-

⁶⁴ Art. L. 1111-8-1 CGCT : « Sauf lorsque sont en cause des intérêts nationaux, l'État peut déléguer par convention à une collectivité territoriale ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui en fait la demande l'exercice de certaines de ses compétences. ».

⁶⁵ Art. L. 1111-8 al.1 CGCT : « Une collectivité territoriale peut déléguer à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre une compétence dont elle est attributaire. »

⁶⁶ Art. L.5217-2 CGCT : « Par convention passée avec le département, la métropole exerce à l'intérieur de son périmètre, par transfert, en lieu et place du département, ou par délégation, au nom et pour le compte du département, tout ou partie des groupes de compétences suivants : (...) ».

1.4. Délégation entre département ou région et un EPCI expressément autorisé par ses statuts (Art. L.5210-4 al.1 CGCT⁶⁷) ;

-

-

1.5. Délégation dans le cadre d'une convention territoriale d'exercice concerté (art. L1111-9 du CGCT⁶⁸) ;

-

-

1.6. Délégation d'octroi (Art. L.1111-8-2 CGCT⁶⁹).

-

-

2. CONFERENCE TERRITORIALE DE L'ACTION PUBLIQUE

(Indiquez les dates, ordre du jour des CTAP tenues et transmettre les procès verbaux ou comptes rendus y afférents ainsi que le règlement intérieur)

-

-

À RETOURNER par messagerie, **au plus tard le 15/02/2017** à :

- bruno.acar@iga.interieur.gouv.fr
- patrick.reix@iga.interieur.gouv.fr

VEILLEZ A UTILISER « ENVOL » POUR L'ENVOI DES GROS FICHIERS

⁶⁷ Art. L. 5210-4 al.1 CGCT : « *Lorsqu' il y est expressément autorisé par ses statuts, un établissement public de coopération intercommunale peut demander à exercer, au nom et pour le compte du département ou de la région, tout ou partie des compétences dévolues à l'une ou l'autre de ces collectivités.* ».

⁶⁸ Art. L 1111-9 du CGCT : « *(...) Les délégations de compétence sont organisées dans le cadre de la convention territoriale d'exercice concerté prévue au V de l'article L. 1111-9-1 (...)* ».

⁶⁹ Art. L. 1111-8-2 CGCT : « *Dans les domaines de compétences partagées, l'État, une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut, par convention, déléguer l'instruction et l'octroi d'aides ou de subventions à l'une des personnes publiques précitées.* ».

Annexe n° 4 : Tableau synoptique des réponses des préfectures de régions au questionnaire⁷⁰

RÉGION	DÉLÉGATION ÉTAT/ COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ⁷¹	DÉLÉGATION ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	DÉLÉGATION DÉPARTEMENT/ MÉTROPOLIS ⁷²	DÉLÉGATION COLLECTIVITÉS TERRITORIALES /EPCI	DÉLÉGATION CTEC	DÉLÉGATION OCTROI
AUVERGNE-RHONE-ALPES	néant	néant	Oui Grenoble	néant	Néant	néant
BRETAGNE	Oui (culture) Projets (eau et emploi)	néant	Oui Rennes et Brest	néant	Néant	néant
CENTRE-VAL-DE-LOIRE	Projet (emploi)	Projet	Non concernée	néant	Néant	néant
HAUTS-DE-FRANCE	néant		Oui Lille	néant	Néant	néant
GRAND-EST	Projet (emploi)	néant	Oui Strasbourg et Nancy	néant	Néant	néant
NORMANDIE	néant	néant	Oui Rouen	néant	Néant	néant
NOUVELLE-AQUITAINE	Projet (emploi)	néant	Oui Bordeaux	néant	Néant	néant
OCCITANIE	Projet (emploi et culture)	Oui CTEC Solidarité territoriale	Oui Toulouse et Montpellier	néant	Néant	néant
PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	Projet (emploi et eau)	néant	Oui Marseille et Nice	néant	Néant	néant
PAYS-DE-LA-LOIRE	Projet (emploi)	néant	Oui Nantes	néant	Néant	néant

⁷⁰ Les préfectures de régions : Bourgogne, Franche-Comté et Île-de-France, n'ont pas renseigné le questionnaire qui n'a pas concerné les collectivités ultra-marines.

⁷¹ Voir annexe spécifique n°6.

⁷² Voir annexe spécifique n° 5.

Annexe n° 5 : Tableau synoptique des conventions métropoles-départements

EN APPLICATION DE L'ART. L.5217-2 DU CGCT AU 31 DECEMBRE 2016

METROPOLES ET DEPARTEMENTS	DATE DELIB	T : TRANSFERT D : DELEGATION	COMPETENCES CHOISIES	VOIRIE
NICE/ALPES MARITIMES	04/2016	T	<ul style="list-style-type: none"> - attribution des aides au titre du fonds de solidarité pour le logement ; - aide aux jeunes en difficulté ; - actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu. 	Le transfert des RD situées dans le périmètre métropolitain est en vigueur depuis le 01/01/2012
AIX-MARSEILLE/ BOUCHES-DU-RHONE/ VAR/ VAUCLUSE	10/2016	T	<ul style="list-style-type: none"> - attribution des aides au titre du fonds de solidarité pour le logement ; - aide aux jeunes en difficulté ; - actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu. 	Transfert des routes classées dans le domaine public routier départemental présentant des caractéristiques de rues urbaines et présentant des enjeux urbains affirmés et convention de gestion aux départements pour l'année 2017.
TOULOUSE/ HAUTE-GARONNE	04/2016	T	<ul style="list-style-type: none"> - attribution des aides au titre du fonds de solidarité pour le logement ; - aide aux jeunes en difficulté ; - actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu ; 	Transfert de l'ensemble de la voirie départementale se trouvant sur le territoire métropolitain

Délégation de compétences et Conférence territoriale d'action publique,
de nouveaux outils au service de la coopération territoriale

BORDEAUX/GIRONDE	12/2016	T	<ul style="list-style-type: none"> - fonds de solidarité pour le logement (FSL) pour l'attribution des aides sur la Métropole ; - l'aide aux jeunes en difficulté Fonds d'aide aux jeunes (FAJ) ; - tourisme, hormis les actions d'intérêt départemental. 	Transfert de la gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental situées sur le territoire métropolitain (près de 130 km de routes et 56 ouvrages d'art).
MONTPELLIER/HÉRAULT	12/2016	T	<ul style="list-style-type: none"> - fonds d'aide aux jeunes (FAJ) ; - fonds de solidarité pour le logement (FSL) ; - certains équipements culturels. 	Transfert de la gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental et situées sur le territoire métropolitain.
BREST/FINISTÈRE	12/2016	T	<ul style="list-style-type: none"> - attribution des aides au titre du fonds de solidarité pour le logement ; - aide aux jeunes en difficulté ; - actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu. 	Transfert d'une partie de la voirie (45 km sur 130) située sur le territoire métropolitain.
RENNES/ILLE-ET-VILAINE	12/2016	T et D	<ul style="list-style-type: none"> - attribution des aides au titre du fonds de solidarité pour le logement ; - aide aux jeunes en difficulté ; - actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu. 	Transfert de l'ensemble de la voirie située sur le territoire métropolitain.
GRENOBLE/ISÈRE	12/2016	T	<ul style="list-style-type: none"> - fonds d'aide aux jeunes (FAJ) ; - prévention spécialisée ; - tourisme : schéma et plan itinéraire randonnées sur le périmètre métropolitain ; - culture : transfert partiel aides au spectacle vivant. 	Transfert de l'ensemble de la voirie située sur le territoire métropolitain.

Délégation de compétences et Conférence territoriale d'action publique,
de nouveaux outils au service de la coopération territoriale

NANTES/ LOIRE-ATLANTIQUE	12/2016	T	<ul style="list-style-type: none"> - attribution des aides au titre du fonds de solidarité pour le logement ; - personnes âgées et action sociale en application des articles L.113-2, L.121-1 et L.121-2 du code de l'action sociale et des familles ou une partie de ces compétences, à l'exclusion de la prise en charge des prestations légales d'aide sociale ; - aide aux jeunes en difficulté. 	Transfert de 277 km de routes départementales (totalité de la voirie située sur le périmètre de la métropole, à l'exception des 2x2 voies et des bacs).
LILLE/NORD	12/2016	T	<ul style="list-style-type: none"> - fonds d'aide aux jeunes (FAJ) ; - fonds de solidarité pour le logement (FSL) ; - tourisme : financement des OT métropolitains. 	Transfert de l'ensemble de la voirie située sur le territoire métropolitain.
NANCY/ MEURTHE-ET-MOSELLE	04/2016	T D	<ul style="list-style-type: none"> - tourisme : soutien aux acteurs touristiques (ingénierie) ; - culture : mise en œuvre du schéma départemental d'enseignement artistique et le versement de subventions à 11 établissements d'enseignement musical ; - sport ; - aides aux jeunes en difficulté à travers le FAJ ; - fonds de solidarité logement. 	Transfert de l'ensemble de la voirie située sur le territoire métropolitain.
STRASBOURG/BAS-RHIN	12/2016		<ul style="list-style-type: none"> - les aides au titre du FSL ; - les aides aux jeunes en difficulté ; - les actions de prévention spécialisée. 	Transfert de l'ensemble de la voirie située sur le territoire métropolitain.
ROUEN/SEINE-MARITIME	2014 et 12/2016	T	<ul style="list-style-type: none"> - musées labellisés « <i>musées de France</i> » situés sur la métropole ; - prévention spécialisée ; - fonds d'aide aux jeunes (FAJ). 	Transfert de l'ensemble de la voirie située sur le territoire métropolitain à l'exclusion des bacs.

Délégation de compétences et Conférence territoriale d'action publique,
de nouveaux outils au service de la coopération territoriale

Annexe n° 6 : Tableau récapitulatif des délégations de compétences État/collectivités territoriales

RECENSÉES APRES LES LOIS MAPTAM ET NOTRe, AU 31 DÉCEMBRE 2016

DATE D'EFFET	COLLECTIVITÉ DÉLÉGATAIRE	COMPÉTENCES DÉLÉGUÉES (EN PROJET OU RÉALISÉES)	OBSERVATIONS
PROJET	CR PAYS-DE-LA LOIRE	EMPLOI (art. 7 de la loi NOTRe)	coordination des acteurs du service public de l'emploi et la mise en œuvre de la gestion prévisionnelle territoriale des emplois et des compétences
PROJET 01/01/2016	CR BRETAGNE	EAU : missions d'animation et de concertation (art. 12 de la loi NOTRe) CULTURE : - conventions de développement tripartite (CR - État/Centre national de la cinématographie et de l'image animée-CNC et CR-État/Centre national du livre/CNL) - d'un guichet unique, géré par la région, pour les aides conjointes relevant du secteur du livre, du cinéma-audiovisuel, et du patrimoine immatériel	Décret en cours de finalisation
PROJET		EMPLOI (art. 7 de la loi NOTRe)	
PROJET	CR CENTRE-VAL-DE-LOIRE	EMPLOI (art. 7 de la loi NOTRe)	

Délégation de compétences et Conférence territoriale d'action publique,
de nouveaux outils au service de la coopération territoriale

PROJET	CR GRAND-EST	EMPLOI (art. 7 de la loi NOTRe)	
PROJET	CR NOUVELLE-AQUITAINE	EMPLOI (art. 7 de la loi NOTRe)	
PROJET	CR PACA	EAU : missions d'animation et de concertation (art. 12 de la loi NOTRe) EMPLOI (art. 7 de la loi NOTRe)	
PROJET	CR OCCITANIE	EMPLOI (art. 7 de la loi NOTRe) CULTURE : intérêt pour un transfert des crédits de l'État dédiés à l'art contemporain (notamment FRAC)	

Annexe n° 7 : Les conventions territoriales d'exercice concerté d'une compétence : à la recherche du chef de filât

Le chef de file est titulaire d'une fonction organisationnelle et non décisionnelle qui permet de déterminer les modalités de l'action commune des collectivités et EPCI pour l'exercice de leurs compétences respectives. La répartition pour chaque collectivité des domaines et compétences concernées est prévu à l'article L1111-9 du code général des collectivités territoriales et récapitulé dans l'annexe 2 de la circulaire du 22 décembre 2015.

En résumé :

- la région est chef de file sur l'aménagement et le développement durable des territoires, la protection de la biodiversité, le climat - la qualité de l'air - l'énergie, l'intermodalité et la complémentarité entre modes de transports ;
- le département est chef de file pour l'action sociale, l'autonomie des personnes et la solidarité des territoires ;
- le bloc communal est chef de file pour la mobilité durable, l'organisation des services publics de proximité, l'aménagement des espaces, le développement local.

Il appartient à chaque chef de file d'élaborer « *une convention territoriale d'exercice concerté d'une compétence* » fixant les objectifs de rationalisation et les modalités de l'action commune pour chacune des compétences concernées. La loi a été souple pour la mise en œuvre des CTEC : elle ne prévoit pas de calendrier de mise en œuvre et a retenu une approche très ouverte du rattachement des actions aux domaines de compétences (c'est chaque chef de file qui propose de définir le périmètre de la CTEC).

Quelques régions, au demeurant peu nombreuses, se sont aujourd'hui engagées dans la mise en œuvre de CTEC : l'Occitanie (avis de la CTAP en juin 2016, délibération en décembre 2016 approuvant les CTEC conclues avec un certain nombre de départements), PACA et la Bretagne (CTAP de décembre 2016), Île de France (CTAP en décembre 2016).

L'Occitanie a mis en place une convention territoriale d'exercice concertée en matière de solidarités territoriales avec les 13 départements au titre de leur chef de filât dans ce domaine dans un objectif de coordination, de simplification et de clarification des interventions financières respectives. Prévues pour deux ans, elle va permettre de cofinancer des projets communaux en attendant la finalisation du SRADDET. Le champ couvert est très large (aménagement des espaces publics, habitat, tourisme, culture, environnement, énergie, numérique, transports) et autorise la région et les départements à intervenir cumulativement sur les mêmes projets et à déroger au taux de participation minimal du maître d'ouvrage.

La Région PACA est probablement la collectivité qui a développé la réflexion la plus approfondie et systématique sur les chefs de filât et sur l'intérêt des CTEC dans lesquelles elle voit « *la boîte à outils que l'on va se donner pour travailler ensemble* ». Elle a fait le choix d'une approche différenciée des CTEC selon l'enjeu que représentent les chefs de filât et s'est fixé deux priorités pour 2017 :

- l'enseignement supérieur et la recherche afin de permettre aux départements de continuer à financer de projets collaboratifs de recherche qui représentent une contribution importante dans les Bouches-du-Rhône et le Var et des équipements scientifiques dans le cadre des appels à projet recherche lancés annuellement par la région. Ce domaine a été considéré comme au surplus plus simple à expérimenter, le périmètre de répartition des compétences et le nombre d'acteurs directement concernés étant bien délimités.

- la protection de la biodiversité afin de donner une base juridique aux nombreuses conventions multipartites avec des cofinancements région et départements (opérations grands sites, des réserves naturelles, des conservatoires d'espaces naturels, du conservatoire du littoral, du parc marin, des PNR qui sont cofinancés par les départements au titre des espaces naturels sensibles) et de faire le lien avec la création de l'Agence régionale pour la biodiversité dont le collège collectivités a vocation à alimenter le travail sur la CTEC.

La Bretagne s'est engagée dans la mise en place d'une CTEC sur le tourisme (8 % du PIB breton, 58 000 salariés), pour rapprocher les visions de la région et des départements qui, dans le passé, avaient largement divergé ce sujet. La CTAP a acté le principe d'ateliers permettant de partager les enjeux pour la performance du tourisme breton, réfléchir au rôle de l'action publique en matière de tourisme et aux actions de nature à renforcer la synergie des réseaux publics et privés. La CTEC interviendra, au final, pour consolider un projet public commun.

L'Île-de-France a mis en place une CTEC au titre de son chef de filât en matière d'aménagement du territoire pour permettre la pérennisation d'aide au développement des territoires ruraux.

L'analyse des CTEC en vigueur ou en projet fait ressortir les observations suivantes :

- la plupart des projets de CTEC résultent d'initiatives régionales qui font parfois suite à des demandes ou suggestions départementales. Un seul département, la Gironde, porte cette initiative. La capacité pour le bloc intercommunal de présenter une telle demande est largement théorique ;
- plusieurs CTEC concernent le chef de filât des départements sur les solidarités territoriales mais certaines régions y voient aussi l'opportunité de mettre en cohérence les compétences partagées (Bretagne sur tourisme et Hauts-de-France sur culture, tourisme et sports).
- le recours aux CTEC est essentiellement guidé par une logique opportuniste : lever les contraintes sur les cofinancements. C'est le sens des CTEC sur les solidarités territoriales appelées par les nouvelles politiques territoriales mises en place par les départements. C'est aussi la raison pour laquelle le recours aux CTEC pour concrétiser certains chefs de filât apparaît moins urgent lorsque l'inscription de certaines opérations au CPER permet de lever les blocage juridiques et financiers (dans un cadre toutefois contraint par la nécessité de désigner des opérations spécifiques aux contours bien définis, une durée limitée à 2020, un plafond en termes de financement pour chaque opération).
 - l'outil CTEC est encore très mal approprié par les acteurs locaux (comme en témoigne son utilisation pour coordonner les compétences partagées) et pose de nombreuses questions en attente de réponses.

Annexe n° 8 : Brest : une métropole qui promeut un dialogue territorial différencié

Brest est, une métropole très intégrée (8 communes) depuis longtemps (la communauté urbaine a été créée en 1974) et s'est battue pour décrocher le statut de métropole considéré comme indispensable pour être accompagné sur ses grands projets structurants (aéroport, port, université). Brest a élaboré une stratégie métropolitaine de développement qui a anticipé le SRDEII et entend ne pas s'enfermer dans le territoire régional mais construire sa stratégie sur des périmètres pertinents au regard des problématiques traitées : Loire-Bretagne pour les questions universitaires, Lannion-Morlaix-Quimper pour le numérique, les bassins de vie... S'agissant des transports, Brest considère que la Région est trop éloignée pour exercer cette compétence et souhaiterait que la compétence régionale lui soit redévolue (AOT régionale métropolitaine).

Les coopérations sont au cœur du projet de la métropole brestoise qui entend développer un dialogue territorial à plusieurs échelles. Depuis 1995, plusieurs espaces de coopération ont été construits, selon un système de cercles concentriques ou de poupées gigogne, autour d'un constat : la proximité conduit à réfléchir sur une communauté de destin, alors que le lien avec les territoires plus éloignés se concrétise par des coopérations thématiques.

- Le pôle métropolitain du Pays de Brest est l'échelle de coopération au niveau du bassin de vie. C'est une coopération sous une forme institutionnelle légère, portée avant tout par la volonté de dialogue de ses élus. Composé de la métropole et de 6 communautés de communes, le Pays regroupe aujourd'hui 89 communes. Le Pays est compétent pour l'élaboration et la gestion du SCOT. Il peut également porter des actions dans les domaines du développement économique, de l'aménagement de l'espace, de la promotion de la culture, du développement des infrastructures et des services de transports.
- Le pôle métropolitain Loire-Bretagne procède d'une logique d'échanges entre les pôles urbains du Grand-Ouest sur les dimensions métropolitaines. Il permet à ses composantes de partager de grands dossiers stratégiques communs (LGV, enseignement supérieur...) et de mettre en place des actions communes, dans différents domaines comme l'attractivité du territoire ou la création culturelle.
- Les ententes avec les partenaires de l'Ouest breton ont pour vocation de structurer et de renforcer les démarches de coopération territoriale à l'échelle de la pointe bretonne. Deux ententes sont créées entre Brest métropole océane et Morlaix et Lannion, d'une part et Quimper, d'autre part.
- La logique de solidarité est au cœur du contrat de réciprocité ville-campagne signé le 4 novembre 2016 avec le Pays du centre Ouest-Bretagne. Trois grands domaines de coopération ont été identifiés :
 - l'économie et l'insertion ;
 - la santé, la culture et les services ;
 - l'énergie et l'environnement.

C'est un des volets du pacte métropolitain d'innovation.

Plusieurs dossiers thématiques de premier rang intègrent une dimension affirmée de coopération territoriale. C'est le cas du Campus mondial de la mer, qui concerne notamment Brest, Roscoff et Concarneau, c'est-à-dire une part importante du Finistère. C'est le cas aussi du dossier French Tech Brest+, labélisé par l'État et qui s'étend sur les zones d'emploi de Brest, Morlaix, Quimper et Lannion.

De façon plus générale, Brest considère qu'il faut donc initier des coopérations non seulement verticales (délégations État/région/départements/métropoles) mais aussi et surtout horizontales entre agglomérations. À cet effet, Brest entend développer ses ressources en terme d'ingénierie publique et les mettre à disposition des partenaires qui le souhaiteront.

Annexe n°9 : Explication et motivation des recommandations du rapport

Les recommandations formulées par la mission dans le cadre du présent rapport veulent contribuer à répondre à trois enjeux dont le présent rapport a souligné l'acuité :

- . Améliorer la lisibilité de l'action publique ;
- . Faciliter l'appropriation du nouveau cadre juridique régissant les compétences et la coopération territoriale ;
- . Rationaliser l'utilisation des fonds publics.

1) Faire de la délégation de compétences État/collectivités territoriales un dispositif préparatoire à de nouveaux transferts de compétences

Exposé des motifs :

La loi MATPAM a prévu une procédure générale de demande et d'attribution de compétences de l'État aux collectivités territoriales (article L 1111-8-1 du CGCT). Elle n'a pas, à ce jour, connu de traductions significatives alors même qu'elle ouvrait des perspectives très larges et laissait le soin aux collectivités d'appeler la compétence souhaitée et d'en définir le périmètre. La mission est convaincue que la délégation de compétences est un outil utile pour redéfinir la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales : elle permet d'inscrire dans le temps et de préparer des transferts de compétences qui supposent préalablement une phase d'acculturation et de mise à plat des moyens ; ce dispositif facilite la prise en compte, de l'exercice différencié des compétences sur les territoires ; il n'est pas vécu comme la pérennisation d'une forme de tutelle de l'État sur les collectivités territoriales pour autant qu'il s'inscrive dans une perspective de décentralisation.

De ce point de vue, il présente l'avantage, par rapport au dispositif d'expérimentation, d'être immédiatement mobilisable dans des conditions juridiques moins aléatoires.

Proposition :

- faire de la délégation de compétences l'outil privilégié préparatoire à un transfert de compétences : sa durée serait limitée à trois ans reconductible une fois (six ans maximum) ;
- sortir d'une logique de la demande par les collectivités intéressées des responsabilités qui les intéressent pour lui substituer une logique de l'offre où il appartiendrait à l'État de proposer une liste de compétences qui pourraient leur être déléguées. La définition du périmètre et des modalités de mise en œuvre de ces évolutions de compétences « optionnelles » ne relèverait pas du seul ressort des ministères concernés mais ferait l'objet, en amont, d'une instruction du Premier Ministre précisant le cadre général de la démarche et, en aval, d'une validation des propositions formulées par chaque administration par décret et d'un suivi coordonné par la DGCL ;
- Il appartiendrait, dans chaque Région, au préfet de mener la négociation avec les collectivités territoriales sur ces bases et de négocier un projet de convention globale avec chacune d'entre elles dans un délai de six mois à compter de la publication du décret ; en cas de désaccord sur le cadre financier dans lequel s'exerce la délégation, les moyens de fonctionnement et les services mis à disposition, le Préfet pourrait saisir, pour avis, le Président de la Chambre régionale des Comptes.
- la procédure serait allégée et se déroulerait essentiellement à un niveau local, les administrations centrales n'intervenant plus directement dans la négociation menée par le préfet qui disposera d'une large autonomie pour mener à bien les discussions avec les acteurs locaux dans le cadre fixé au niveau

national. (resteront évidemment nécessaires : une délibération des assemblées des collectivités candidates, l'avis de la CTAP, la cosignature par le préfet et le président de l'exécutif de la convention).

- à l'issue de cette période transitoire, il appartiendrait au législateur de consolider par la loi la possibilité d'un exercice différencié des compétences sur le territoire national au regard d'un « objectif d'intérêt général » ou d'une « situation différente » pouvant justifier l'exercice de compétences spécifiques par certaines Régions.

2) Créer les conditions d'une plus grande synergie entre départements et métropoles

Exposé des motifs :

Le conventionnement qui a été imposé aux Départements et aux Métropoles par l'art. L.5217-2 IV du CGCT s'est traduit par des transferts de compétences à minima comme en témoignent à la fois le nombre de compétences concernées (3 sur les 8 optionnelles) et les choix privilégiés. Au-delà de ce périmètre restreint, le « chacun chez soi » a très largement prévalu.

Cette prudence n'est pas surprenante. L'émergence des Métropoles est venue bousculer la relation traditionnelle qu'entretenaient les Départements avec les communes et les intercommunalités. Départements et Métropoles ont besoin d'apprendre à se connaître avant de s'engager dans une démarche de rapprochement qu'elle soit contractuelle ou contrainte. Certes, l'art. L.5217-2 IV du CGCT fixe une échéance pour le transfert (ou la délégation) d'au moins trois compétences au 31 décembre 2016 qui n'interdit pas le transfert (ou la délégation) ultérieur d'autres responsabilités parmi les huit prévues. Mais il est toutefois peu probable que cette consolidation des compétences métropolitaines s'effectue sur une base volontaire et apaisée si elle n'est pas précédée d'un processus d'acculturation dont le domaine social constitue incontestablement l'enjeu essentiel.

L'action sociale, regroupe, en effet, la plupart des compétences optionnelles transférables (missions du service public d'action sociale, prévention spécialisée, personnes âgées...), fait l'objet des interrogations et réserves les plus fortes des responsables métropolitains et pose la question de la répartition des responsabilités entre métropoles et communes très attachées à leurs interventions à destination de certains publics (enfance, personnes âgées...).

Dans cette démarche qui devra associer intercommunalités et communes mais évidemment aussi d'autres partenaires (l'ARS, les CAF, Pôle emploi, les Régions...), une attention particulière serait portée à la territorialisation des politiques sociales et au rôle et modalités d'intervention des acteurs de proximité. C'est dans ce cadre que pourrait être discutée et préparée une amplification du processus de transfert de compétences des Départements vers les Métropoles. La mise en place d'une convention d'exercice concerté des compétences dans le domaine des solidarités sociales permettrait de réaffirmer la responsabilité du Département dans la coordination et la mise en cohérence des politiques sociales et d'inscrire la réflexion sur la poursuite des évolutions de compétences dans un cadre maîtrisé évitant que ceux-ci ne vivent les futurs transferts comme une nouvelle « amputation ». Elle serait également, plus globalement, de nature à mieux structurer la compétence « action sociale » des intercommunalités autour du développement social et d'une prise en charge globale des phénomènes sociaux.

Proposition :

- Inciter les Départements à mettre en place une Convention territoriale d'exercice concerté des compétences concrétisant leur chef de filat en matière de solidarités sociales mais aussi leur volonté de co-construire les politiques sociales. Ceux qui auront finalisé une CTEC ne pourront plus voir leurs compétences sociales appelées par les Métropoles durant la durée du mandat en cours, que ce soient sous forme de transfert ou de délégation.

- Il appartiendrait au législateur d'apprécier, à l'issue du mandat en cours des Départements, si tout ou partie des 8-huit compétences optionnelles prévues par l'article L.5217-2 IV du CGCT doivent être transférées automatiquement à la Métropole. L'affirmation d'un terme programmé sur ce point pourrait, peut être, inciter les Départements et les Métropoles à engager en amont, en lien avec la mise en place de la CTEC, des échanges qui ne porteront pas sur le nombre et le périmètre des compétences transférées mais bien sur les modalités d'une mise en œuvre réussie.

3) Requalifier la compétence économie

Exposé des motifs :

Les motifs de considérer la compétence économie comme une compétence dont l'organisation des modalités d'action commune revient à la Région, mais qui nécessite encore largement l'intervention de toutes les catégories de collectivités territoriales ne manquent pas.

La multiplicité des intervenants dans le domaine économique avant la réforme, l'appétence des élus pour l'exercice d'une compétence à forte résonance politique et sociale, l'interprétation large de la compétence économie (au regard notamment de l'exercice de compétences partagées telles le tourisme mais aussi la culture ou de la réalisation d'actions dans le domaine de l'agriculture et de la pêche) et celle tout aussi large de la notion de solidarité territoriale dont les Départements sont chefs de file (la distinction entre l'action économique et la solidarité territoriale n'étant pas toujours aisée à établir) confirment que la mise en œuvre de cette compétence ne relève pas seulement de la Région.

S'y ajoutent, pouvant contribuer à brouiller les pistes, qu'en vertu de l'Art. L. 1111-8 al.1 du CGCT, la compétence dont il s'agit peut être déléguée à toute collectivité territoriale ou encore que le Département peut bénéficier d'une délégation en matière d'octroi d'aides à l'immobilier d'entreprise de la part des EPCI et communes.

Enfin, en l'absence d'une procédure contraignante de transfert et de fixation des modalités de compensation financière, le transfert de zones d'activités ou la cession du capital détenu majoritairement par les Départements dans les SEM ou SPL dont l'activité prépondérante est l'économie, a beaucoup de difficultés à s'effectuer.

Proposition :

- revenir sur le caractère exclusif de la compétence économie et aligner le régime d'exercice de cette compétence sur les pratiques observées, en faisant de l'économie une compétence à chef de filat. Cette évolution n'est nullement contradictoire avec l'existence d'un schéma prescriptif. On rappellera que la Région est chef de file en matière d'aménagement du territoire et de développement durable et, à ce titre, en responsabilité de l'élaboration d'un document prescriptif, le SRADDET
- assimiler les conventions territoriales d'application du SRDEII à des CTEC .

4) Redonner à l'État déconcentré toute sa place dans le partenariat territorial

Exposé des motifs :

Les attentes sont fortes de la part d'acteurs locaux qui regrettent l'accompagnement insuffisant de l'État territorial dans la mise en œuvre de la réforme territoriale, attendent de celui-ci une explicitation de ses attentes et priorités dans la définition des documents stratégiques structurants et sont en quête de régulation quand la coopération territoriale est bloquée ou s'essouffle.

Il importe de redonner aux Préfets de Région les moyens d'être un acteur à part entière du processus de recomposition des compétences en renforçant les moyens de nature à leur permettre d'accompagner ce processus.

Proposition :

- faire du préfet le pilote des nouveaux transferts de compétences de l'État comme proposés au point 1 en lui laissant une large autonomie pour négocier les conventions globales avec les collectivités territoriales dans l'esprit préconisé par la charte de la déconcentration ;
- désigner au sein de la préfecture un référent dédié à l'accompagnement de la mise en œuvre de la réforme territoriale qui pourra mobiliser l'ensemble des compétences juridiques et financières disponibles au sein des services de l'État (DGFiP, CRC, pôles juridiques des services déconcentrés) et animera des réunions régulières avec les services des grandes collectivités (cf. proposition 5) dont l'objet sera de diffuser et partager l'information, échanger sur les questions liées à la mise en œuvre de la réforme territoriale et de faire remonter les difficultés rencontrées à la DGCL.

5) Faciliter la compréhension et l'appropriation des dispositions d'affectation et d'exercice des compétences

- Exposé des motifs :

La complexité du nouveau cadre d'exercice des compétences des collectivités territoriales nécessite des éclaircissements, pour ne pas dire des interprétations. Une instruction du gouvernement du 22 décembre 2015 s'y emploie en dressant en 24 pages (annexes comprises), le nouveau panorama des compétences des collectivités territoriales. Pour autant, la compréhension de ce cadre demeure largement incomplète et imprécise tant pour les collectivités territoriales que pour les services déconcentrés de l'État voire des CRC. Des notions aussi stratégiques que celles de chefs de filat, compétences partagées, des dispositifs comme les CTEC, les schémas prescriptifs ne sont pas toujours appropriés. Il importe de rappeler l'objet et les caractéristiques de cette « boîte à outils » mais de laisser aux acteurs locaux la responsabilité de les activer et de les adapter aux besoins du territoire.

. Proposition :

- mettre à la disposition des acteurs locaux les ressources nécessaires facilement mobilisables donnant les éléments d'éclairages utiles. La création d'un espace dédié sur le site de la DGCL (ressources documentaires spécialisées, FAQ, communauté professionnelle ouverte aux acteurs publics et cabinets conseils) de même que la mise en place, en lien avec le CNFPT, d'un module de formation relatif à l'exercice des compétences ouvert à l'ensemble des agents publics pourraient y contribuer.
- compléter ces éclairages nationaux par la création dans chaque région, d'un groupe de travail dédié à l'explicitation du cadre et des enjeux du processus d'exercice des compétences associant, autour du représentant de l'État (cf. proposition 4), les services des collectivités membres de la CTAP.

- expliciter prioritairement selon des modalités qu'il appartiendra à chaque territoire de définir librement (CTEC, débat en CTAP...) deux points qui sont essentiels pour favoriser une coopération apaisée et efficace entre acteurs publics :
 - *les modalités d'intervention des collectivités publiques sur les territoires* ce qui impliquera de préciser les chefs de filats respectifs du Département et de la Région en matière de solidarité territoriale et d'aménagement du territoire mais aussi de réfléchir aux modalités d'une meilleure articulation des contrats de territoires qui peut porter sur le diagnostic territorial et les enjeux (rendant possible une co-signature de ces documents), les projets (clarification des interventions financières, instruction conjointe), à défaut les dossiers (partage des pièces justificatives dans un objectif de simplification).
 - *les conditions d'exercice des compétences partagées* et notamment, dans le respect de l'autonomie laissée à chacun pour intervenir dans ces domaines (culture, sport, tourisme...), les modalités d'une action concertée pour l'organisation du dépôt, l'instruction, l'octroi et le suivi des aides et subventions ; la mise en place de guichets uniques, conformément à l'article L1111-8-2 du Code général des collectivités territoriales, est une voie qui mériterait d'être explorée.

6) Mieux prendre en compte les besoins des usagers dans le processus de recomposition des compétences sur les territoires

Exposé des motifs :

Les besoins des usagers ne sont aujourd'hui qu'imparfaitement pris en compte dans le processus de recomposition des compétences en cours. L'ordre du jour et les débats au sein des Conférences territoriales de l'action publique, qui reflètent les enjeux et préoccupations des différents partenaires, sont d'abord marqués par la volonté de trouver un mode de fonctionnement interne qui leur permette de préserver voire faire émerger un processus de coopération territoriale respectueux de l'autonomie de chacun. Il en résulte des compromis pas toujours favorables à la lisibilité de l'action publique et à l'intégration des besoins des usagers. La déconnexion entre les travaux de la CTAP et la démarche initiée par la même loi (NOTre article 98) qui prévoit la mise en place dans tous les départements de schémas d'accessibilité des services au public n'en apparaît que plus problématique.

Proposition :

- soumettre systématiquement les schémas départementaux d'accessibilité des services au public à l'avis des CTAP; la création d'une groupe de travail ou d'une commission dédiée au suivi des initiatives prises par les différentes collectivités publiques pour faciliter l'accessibilité des services au public dans un contexte marqué par la recomposition des compétences, permettrait d'éclairer utilement les débats de la CTAP ;
- intégrer dans le travail en cours sur la préparation ou le suivi des schémas d'accessibilité des services au public une analyse de l'impact sur les besoins de proximité des usagers (notamment sur ceux en situation de fragilité) non seulement des évolutions institutionnelles des services publics locaux (réorganisation de la CAF, de la poste...) mais aussi de la recomposition des compétences entre collectivités territoriales.

7) Mettre en place un dispositif d'évaluation territorialisé de l'impact du processus de redéfinition des compétences

Exposé des motifs :

Les modalités d'exercice des compétences et les dynamiques de coopération prennent aujourd'hui des formes différentes d'un territoire à un autre et doivent être évaluées au regard d'une pluralité de critères : adaptation aux besoins spécifiques des territoires, mise en œuvre concertée et apaisée des nouvelles responsabilités, lisibilité de l'action publique, rationalisation de la dépense publique, réponse aux besoins des usagers...

Cette évaluation doit reposer sur une grille d'analyse homogène au niveau national mais être menée, dans chaque région, par une instance autonome qui associera à ses travaux l'ensemble des collectivités concernées et dont le rapport fera l'objet d'une restitution et d'un débat au sein de la Conférence territoriale de l'action publique.

Propositions :

- confier à l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, dont la loi NOTRe a élargi les compétences à la réalisation d'évaluations de politiques publiques locales, la responsabilité d'élaborer un référentiel d'évaluation de l'impact du processus de recomposition des compétences et d'en organiser l'usage sur les territoires;
- pour ce faire et sous son contrôle, l'Observatoire pourrait mobiliser, des fonctionnaires territoriaux et d'État (membres des corps d'inspection ou de CRC) choisis au regard de leur expérience dans le domaine de l'action publique locale (hors du territoire concerné) et de leur expertise en matière d'évaluation des politiques publiques ;
- présenter le rapport réalisé à cette occasion devant la Conférence territoriale de l'action publique qui aura vocation à en débattre.