

# CTAP : un bilan en demi-teinte

Après un démarrage un peu poussif, les conférences territoriales de l'action publique (CTAP) se sont mises au travail. Avec de fortes variations selon les régions, notamment dans la façon d'associer tous les élus.

Surtout connue pour les métropoles, la loi Maptam du 27 janvier 2014 a également créé les conférences territoriales de l'action publique (CTAP). Mais de quoi s'agit-il ? Un outil pour favoriser, dans chaque région, un exercice concerté des compétences des collectivités. La fameuse « intelligence territoriale » prônée par Marylise Lebranchu, à l'époque ministre de la Décentralisation (lire interview p. 24). Convoquée et présidée par le président de région, la CTAP comprend des représentants de chaque niveau de collectivité. Elle peut débattre et rendre des avis sur tous les sujets nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités, précise une instruction gouvernementale du 10 février 2016.

« Il existe deux écoles : les régions qui jugent les CTAP comme de vrais outils de coordination des politiques publiques, notamment sur les compétences partagées, et les autres qui n'y voient que des "usines à gaz" ne servant pas à grand-chose. » Conseiller des affaires juridiques à Régions de France, Frédéric Eon dresse ce tableau révélateur du clivage existant. « Les CTAP constituent une bonne idée pour le partenariat entre collectivités mais à condition que les élus s'approprient l'outil, juge Philippe Laurent, maire de Sceaux et secrétaire général de l'AMF. Le rôle d'impulsion que doit donner le président de région est essentiel. »

La loi posait l'obligation de présenter en CTAP, avant fin 2016, le SRDEII (schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation) (1) et l'évolution des agences départementales de développement économique. Certaines régions s'en sont saisies très en amont, dès 2015 pour les bonnes élèves, alors que d'autres se sont pliées à l'exercice *in extremis* et sans réel débat. Le 8 décembre 2016 pour Auvergne-Rhône-Alpes ou le 10 novembre en Île-de-France. Constat : les CTAP fonctionnent mieux dans les régions possédant une appartenance territoriale forte, dont la Bretagne est l'archétype.

À ce jour, le bilan apparaît en demi-teinte. Il n'y a pas d'appropriation réelle de l'outil. Le principal

reproche fait aux CTAP est d'être plus des instances d'information que de travail. Un constat renforcé par des assemblées parfois pléthoriques – jusqu'à 108 élus en Auvergne – Rhône-Alpes – qui peut donner le sentiment de « grand-messe » ! De plus, beaucoup d'élus continuent de croire davantage en l'efficacité de relations bilatérales entre collectivités. « Mais il faut les deux, la concertation générale dans les CTAP puis des relations bilatérales pour finaliser les projets », lance Philippe Laurent. Autre reproche : une sous-représentation des maires des petites communes. La bonne solution est de passer par les présidents d'associations départementales de maires, comme le pratiquent les Hauts-de-France ou le Grand Est. « C'était la demande initiale de l'AMF, rappelle son secrétaire général. Ces régions ont eu raison de le faire et les autres devraient s'en inspirer. » Le risque existe aussi d'une prise de pouvoir des techniciens au détriment des élus sur des sujets complexes. À eux de savoir trouver leur juste place.

## Fonctionnement à la carte

« Se réduisant au départ à de simples postures d'élus, surtout des grandes collectivités, la CTAP ne convainquait pas vraiment. Mais elle est devenue un outil opérationnel avec des obligations de rendez-vous et un dialogue constructif dans les commissions spécialisées », estime Nicolas Portier, délégué général de l'AdCF. Selon lui, l'heure de vérité passera par la mise en œuvre du SRDEII et l'élaboration du Sraddet (schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires) qui regroupe d'anciens schémas sectoriels (transports, intermodalité, climat et énergie, gestion des déchets...) d'ici l'été 2019. « En concertant sur tous les volets du Sraddet, la CTAP prouvera son utilité », ajoute-t-il.

La loi n'a pas cadré le fonctionnement des CTAP. Volontairement pour laisser de la liberté aux acteurs locaux. Concernant la création de commissions spécialisées (obligatoire unique-

## Les CTEC mal connus



Lorsqu'une collectivité est chef de file sur une compétence, elle doit dialoguer avec les autres sur ses modalités de mise en œuvre et signer une convention territoriale d'exercice concerté (CTEC). Une obligation posée par la loi mais toute relative car aucun délai n'est fixé ! Certains élus jugent la procédure trop complexe. Pour l'instant, seulement cinq régions prévoient des CTEC. En Occitanie, une convention a été signée entre les 13 départements et la région sur le chef de file solidarité territoriale. D'autres sont en préparation : Bretagne (tourisme), Provence-Alpes-Côte d'Azur (enseignement supérieur)... Signer une CTEC permet au maître d'ouvrage de voir le financement minimal de son projet passer de 30 à 20 %. Un élément peu connu mais intéressant pour une commune ou un EPCI en permettant aussi un cumul des financements région-département sur un même projet.



ment pour la culture), signe évident de vitalité des CTAP, les situations sont très variables. « Seulement la moitié des régions en ont mises en place pour l'instant, constate Frédéric Eon. Mais cela ne suffit pas pour donner des résultats, il leur faut aussi produire un travail en continu. » Le Centre-Val de Loire a créé six commissions (investissements publics, économie, très haut débit, tourisme, transports, culture), dont la plupart dès 2015.

Même appétit en Bretagne, ce qui n'est pas surprenant vu sa tradition de coopération terri-

toriale. « Les réunions de la CTAP ont deux sujets maximum à l'ordre du jour et des dossiers bien préparés en amont, explique Loïg Chesnais-Girard, premier vice-président de la région Bretagne. Nous avons aussi installé plusieurs conférences spécialisées (énergie, mer et littoral, eau, économie) qui associent les élus de tous les échelons mais aussi les services de l'État et les socio-professionnels. » La concertation avance sur les transferts de compétences, l'élaboration du Sraddet, le tourisme, la culture... « La CTAP per-

met d'accélérer les dossiers entre collectivités. Les relations entre la région et les départements se passent bien, même sur le sujet des agences de développement économique que nous avons décidé d'arrêter », ajoute Loïg Chesnais-Girard. Le choix a été fait d'un lien direct entre la région et les 59 EPCI. « Là aussi, la CTAP a constitué un facilitateur, précise l'élue bretonne. D'ici fin 2017, une convention sera signée avec chaque intercommunalité pour bien définir qui fait quoi en matière de développement économique. »

**La première CTAP de la région Grand Est, le 13 juin 2016, a permis une définition commune de son rôle.**

## Le syndrome de « l'usine à gaz »

Autre région active : l'Occitanie, avec quatre commissions (dont l'une planche sur les déclinaisons du SRDEII), des débats nombreux, des points d'étapes sur les schémas et les conventions en préparation, avec toujours beaucoup d'informations transmises aux élus. Des discussions sont en cours également avec l'État sur des délégations de compétences relatives au service public de l'emploi.

« Cette appropriation de la CTAP n'existe malheureusement pas en Île-de-France alors que cela aurait pu être utile sur le Grand Paris en se concer-

## Hauts-de-France : « une deuxième assemblée régionale »

Vu le contexte politique particulier à l'issue des dernières élections, sans aucun élu de gauche, « nous avons voulu faire de la CTAP une deuxième assemblée régionale, pluraliste », explique Valérie Létard, première vice-présidente de la région. Pour amplifier la concertation, la région a été découpée en neuf secteurs avec pour chacun une conférence territoriale. « Un espace de dialogue avec les élus pour expliquer avant tout le Sraddet et faire remon-

ter les attentes locales », indique Valérie Létard qui se rend dans chaque conférence. « Il s'agit d'être en coproduction dans l'élaboration de chaque volet du Sraddet, avec une approche territoriale et technique, explique-t-elle. Et cela en restant concret, sinon les élus ne nous suivent pas. » Des accords-cadres à l'échelle de ces neuf territoires vont être conclus avec tous les EPCI concernés avec des subventions à la clef, surtout pour aider les projets en milieu rural.

tant sur la répartition des compétences », regrette Philippe Laurent. En effet, l'instance ne s'est réunie qu'une seule fois, pour son installation. « La prochaine aura lieu en septembre », indique Didier Bariani, vice-président de la région chargé du Grand Paris et de la coopération interrégionale. Seule une commission culture a été créée pour l'instant. « Attention au syndrome de l'usine à gaz avec la multiplication de toutes ces instances », prévient l' élu. Le rôle de facilitateur joué par la CTAP ? Il reste dubitatif. Sa priorité demeure avant tout une révision législative de la répartition des compétences entre la métropole et la région au profit de cette dernière, « légitime en matière de développement économique, d'aménagement du territoire ou de climat », défend Didier Bariani.

Dans les régions issues de fusions (à deux et surtout à trois), le sentiment d'appartenance territoriale a du mal à exister. Exemple : le Grand Est. « Dans ce vaste territoire, le fait régional n'existe pas », constate Yves Détraigne, président de l'Association des maires de la Marne et sénateur. « Avec un chef-lieu de région à 400 km de chez nous, la proximité reste impossible, estime l' élu. Je n'ai personnellement aucun écho de la CTAP et de son travail. Cela n'est pas très grave car je ne crois pas à l'efficacité des grosses machines. »

Sur la même longueur d'ondes, Benoît Huré, président du conseil départemental des Ardennes et sénateur, fustige, lui aussi, une « usine à gaz ». « L'idée au départ pouvait paraître intéressante mais elle a été mal pensée sans prévoir de montée en puissance. »

## Donner vraiment la parole aux maires

En tant que président du groupe DCI (Droite, centre, indépendants) à l'ADF (Assemblée des départements de France), il évoque « des remontées négatives dans la plupart des régions, surtout les grandes, avec des CTAP qui ne donnent rien de vraiment concret ». Sévère, il estime que le dispositif « ne correspond en rien aux attentes des élus, demandeurs d'outils pratiques ». De plus, il préfère « les relations bilatérales avec la région qui permettent de trouver plus facilement des accords, notamment sur le développement économique ou les transports scolaires ».

Son de cloche différent chez son voisin René-Paul Savary, président de la Marne et sénateur, qui juge « très utile ce lieu d'échanges entre élus qui n'existait pas auparavant ». Et de préciser : « La CTAP permet aux exécutifs de se rencontrer régulièrement et d'échanger sur des sujets

comme les différents schémas, la fibre ou le médico-social. » Il juge également utiles les commissions et réunions thématiques mises en place. Un sentiment positif partagé par Rose-Marie Falque, présidente de l'Association des maires de Meurthe-et-Moselle et membre aussi de la CTAP du Grand Est : « Il est important que les maires de petites communes en fassent partie mais ils doivent prendre la parole. C'est essentiel car n'oublions pas que le SRDEII et le Sradet vont nous être opposables. » Des réunions territoriales sur le Sradet vont justement se tenir avec les élus dans les dix départements de la région. Rose-Marie Falque se réjouit de « l'implication du président de région, Philippe Richert, en faveur des territoires » ou lors de sa présence à une réunion qu'elle avait organisée, fin janvier, avec les différents présidents d'associations départementales de maires du Grand Est.

Dans les Hauts-de-France, la région veut privilégier un dialogue direct. Patrick Masclat, président de l'Association des maires du Nord et sénateur, reconnaît avoir évolué sur la CTAP : « Au départ, je craignais qu'elle se limite à des discours technos sur les schémas régionaux. Mais la volonté de donner vraiment la parole aux maires dans les différentes commissions constitue une bonne sur-

### QUESTIONS À...

## Marylise Lebranchu \*

« LA CTAP REND LES ÉLUS PLUS RESPONSABLES »

### Vous avez beaucoup défendu la création des CTAP dans la loi Maptam. Pourquoi ?

Leur premier intérêt est la reconnaissance par l'État de la grande diversité des territoires. Tout ne peut pas fonctionner partout de la même façon. Pour trouver des réponses adaptées, la CTAP doit être un vrai instrument de concertation entre élus. Aucun lieu n'existait pour cela auparavant. Trop d'élus ne sont pas au courant de décisions importantes de l'État ou des autres collectivités. Tous doivent être à égalité d'information et de parole. La CTAP permettra, à l'avenir, de ne pas passer par la loi chaque fois qu'on souhaitera transférer une compétence.

### N'y a-t-il pas un risque de se limiter à de « grand-messes » ?

Ce risque existe, c'est vrai. Pour que ça fon-

ctionne, il est important de donner du temps à la concertation entre élus. Il faut aussi créer des commissions thématiques pour préparer les dossiers, en associant les communes et intercommunalités rurales qui se sentent trop souvent laissées de côté.

### Que peuvent apporter concrètement les CTAP ?

Pour transformer la concurrence en coopération entre les territoires, elles permettent notamment de subdéléguer des compétences. Les élus deviennent ainsi plus responsables, sans attendre que l'État décide. En matière d'emploi, les CTAP pourraient ainsi être très utiles en allant vers plus de déconcentration et de décentralisation des politiques à mettre en œuvre.

\* Ancienne ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique.

prise. » « Cela permet aux ruraux de se faire entendre, ajoute Jean-Claude Billot, président de l'Association des maires de la Somme. Je suis inscrit dans la commission Sradet et c'est très important car les réunions se tiennent par thème et les élus peuvent s'exprimer. » « Ce n'est pas la CTAP, un peu formelle, qui compte mais tout le travail fait à côté », insiste Patrick Masclat. Plus sceptique, Antoine Lefèvre, président de l'Union des maires de l'Aisne, reste « vigilant » et demande de « veiller à la cohérence des décisions qui seront prises au cas par cas ». Parallèlement à la création de plusieurs commissions, les Hauts-de-France ont aussi mis en place un groupe de travail Sradet-Sdaasp (schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public) qui planche sur les synergies possibles entre tous les schémas avec des aides complémentaires possibles de la région sur certains projets (maisons de santé, haltes-garderies...). Tout cela constitue à l'évidence une grosse machine mais qui fonctionne. La preuve que les CTAP, organisations à géométrie variable selon les régions, peuvent donner des résultats si les élus le souhaitent.

Philippe POTTIÉE-SPERRY

(1) Lire Maires de France, mai 2017, p. 22.