



# Les bonnes feuilles de l'IGA

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

Rapport n° 16119R

**L**es lois de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MATPAM) et de nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) ont renforcé le régime de délégations de compétences et mise en place des Conférences territoriales de l'action publique (CTAP). L'analyse de ces dispositifs est très éclairante.

Les acteurs locaux ne sont pas encore appropriés les nouveaux outils mis à leur disposition par la loi. La délégation de compétences est un outil à ce jour peu utilisé et les conférences territoriales de l'action publique n'ont pas encore réussi à faire émerger un pacte de gouvernance locale. Ce bilan modeste s'explique très largement par le contexte dans lequel s'est déroulée la discussion sur la recomposition des compétences sur les territoires et les acteurs locaux ont rencontré une difficulté réelle à cerner précisément les attentes de la Loi.

Des dynamiques de recomposition des coopérations territoriales n'en sont pas moins à l'œuvre : Il faut laisser à ces dynamiques territoriales le temps de la croissance et de la maturité.



Crédit photo : Thomas Pajot - Fotolia

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

### Synthèse du rapport

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 (NOTRe) 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'adaptation aux besoins des territoires.

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 NOTRe) au schéma qui avait présidé jusqu'alors à notre organisation territoriale que d'aucuns ont appelé « le jardin à la française ». 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, une sorte de « prêt à porter territorial » ; il s'agit de parier sur l'intelligence des territoires et de leur faire confiance pour organiser entre eux les modalités de leur action individuelle ou collective, en réponse à des besoins identifiés au plus proche du terrain dans une démarche horizontale et différenciée. Il s'agit, ainsi, de favoriser un véritable affectio societatis territorial, entendu comme une démarche volontaire de collaboration, sur un pied d'égalité, en vue de mener une action commune conforme aux intérêts des collectivités.

Du bilan effectué par la mission qui s'est appuyé sur des entretiens avec les grands acteurs nationaux impliqués dans la réforme territoriale (parlementaires, grandes associations d'élus, universitaires), l'exploitation d'un questionnaire envoyé à l'ensemble des préfetures et des enquêtes de terrain effectuées entre décembre 2016 et février 2017, dans huit régions, 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.

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 délégations de compétences intervenues l'ont presque toutes été pour une circonstance précise.

*Trois facteurs expliquent aujourd'hui le peu d'appétence 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.

L'échec du recours au dispositif de délégation de compétence résulte, par ailleurs, des contraintes de mise en place du dispositif et notamment la lourdeur et longueur de la procédure.

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, 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, deux hypothèses sont encore très présentes : la composition des CTAP est critiquée pour divers motifs : sa lourdeur ; un équilibre entre urbain et rural peu favorable à la prise en compte de l'émergence du fait métropolitain ; la capacité de l'instance à mobiliser, dans la durée, les élus et d'éviter qu'elle n'évolue vers une instance technocratique.

L'ambivalence de l'instance se reflète dans les débats sur la formalisation des avis et la publicité de ses travaux.

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

La plupart des compétences restant étroitement imbriquées et les modalités de leur articulation

complexes, il y a plus que jamais, besoin d'un lieu de concertation et d'échange pour l'exercice des compétences et leur recomposition ;

La CTAP peut aussi constituer un dispositif utile pour 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.*

La confiance en la stabilité de la norme s'est effritée : les évolutions législatives ont contribué à alimenter un certain scepticisme sur la pérennité des règles applicables ;

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

Le calendrier politique n'a pas été facilitateur : la discussion sur les transferts de compétences et la mise en place des CTAP ont coïncidé ou immédiatement suivi l'installation des nouvelles assemblées régionales (premier semestre 2016).

*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.*

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.

Les outils mis à la disposition des acteurs locaux et notamment ceux objet du présent rapport, ont besoin de temps pour donner leur plein rendement.

## 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.

*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 a été conforté sont tiraillées entre des exigences pas toujours faciles à concilier : affirmer leurs nouvelles responsabilités tout en évitant d'apparaître comme hégémoniques ;

- Les Départements, fortement bousculés par la réforme territoriale sont très vigilants à préserver la cohérence de leurs chefs de filât en matière de solidarités sociales, fondement de leur pérennisation, et voient dans le champ qui leur est ouvert en matière des solidarités territoriales l'opportunité de lancer de nouvelles dynamiques territoriales ;
- Les Métropoles sont, pour la plupart, confrontées à des défis tournés davantage vers l'interne (consolidation) que vers l'externe (coopération territoriale) ;
- L'Etat, enfin, est à la recherche d'une place dans le nouveau dialogue territorial. Les préfetures et plus globalement, les services déconcentrés de l'Etat sont, trop souvent, le grand absent de la recomposition du partenariat local.

### *Les enjeux de la coopération territoriale évoluent :*

- Partout a prévalu une volonté de coopération qui a permis de désamorcer les conflits. Les outils prévus par la loi pour résoudre d'éventuelles situations de blocage ont, de fait, été très peu activés ;
- L'examen des nouvelles dynamiques territoriales souligne que sont en train d'émerger dans chaque région des modes de gouvernance très différents : Il n'y a donc pas de modèle de coopération territoriale mais des organisations différenciées et des formes de gouvernances territoriales complexes et évolutives.
- La contribution à la lisibilité et à la rationalisation de l'action publique du processus de recomposition des compétences en cours 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 :

- Pour l'usager l'identification des interlocuteurs pertinents sur les territoires reste complexe ;
- Il conviendra d'être attentif à différents types de coûts pour apprécier l'impact du processus en cours : coûts de transition, de gestion, d'instruction des dossiers, coûts de structure, coûts de coordination.

**Des dynamiques sont incontestablement en cours sur les territoires qui se concrétisent par des compromis. Il faut laisser à ces dynamiques territoriales le temps de la croissance et de la maturité.**



Inspection générale  
de l'administration  
40, avenue des Terroirs de  
France  
75012 PARIS

Directeur de la publication :  
Michel Rouzeau  
Rédacteur en chef :  
Pascal Mathieu

© Inspection générale



## Les recommandations-clés

1. Faire de la délégation de compétences Etat/collectivités territoriales un dispositif préparatoire à de nouveaux transferts de compétences.
2. Créer les conditions d'une plus grande synergie entre départements et métropoles.
3. Requalifier la compétence économie.
4. Redonner à l'Etat déconcentré toute sa place dans le partenariat territorial.
5. Faciliter la compréhension et l'appropriation des dispositions d'affectation et d'exercice des compétences.
6. Mieux prendre en compte les besoins des usagers dans le processus de recomposition des compétences sur les territoires.
7. Mettre en place un dispositif d'évaluation territorialisé de l'impact du processus de redéfinition des compétences.

## Les auteurs

Bruno Acar | Inspecteur général de  
l'administration

Patrick Reix | Inspecteur général de  
l'administration en service extraordinaire