

N° 283

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 février 2011

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1)
sur la clarification de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales,

Par M. Antoine LEFÈVRE,

Sénateur.

(1) *Cette délégation est composée de :* M. Claude Belot, *président* ; MM. Dominique Braye, Philippe Dallier, Yves Krattinger, Hervé Maurey, Jacques Mézard, Jean-Claude Peyronnet, Bruno Sido, Jean-François Voguet, *vice-présidents* ; MM. François-Noël Buffet, Pierre-Yves Collombat, *secrétaires* ; M. Jean-Michel Baylet, Mme Marie-France Beaufile, MM. Claude Bérit-Débat, Pierre Bernard-Reymond, Mme Marie-Thérèse Bruguière, MM. Gérard Collomb, Jean-Patrick Courtois, Yves Daudigny, Yves Détraigne, Éric Doligé, Mme Jacqueline Gourault, MM. Charles Guené, Didier Guillaume, Pierre Hérisson, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Claude Jeannerot, Antoine Lefèvre, Roland du Luart, Jean-Jacques Mirassou, Rémy Pointereau, François Rebsamen, Bruno Retailleau, René Vestri, Mme Dominique Voynet.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I. L'ÉTERNEL DÉBAT ENTRE CLAUSE GÉNÉRALE ET BLOCS DE COMPÉTENCES : DE LA FAUSSE RHÉTORIQUE AU VRAI MANICHÉISME	7
A. UN DÉBAT ARTIFICIEL	7
1. <i>Sur le plan conceptuel</i>	7
a) Clause générale et blocs de compétences : une réelle opposition théorique.	7
b) ...mais une opposition trop schématique.....	8
2. <i>Sur le plan téléologique</i>	8
3. <i>Sur le plan juridique</i>	9
4. <i>Sur le plan pratique</i>	9
B. UN DÉBAT TROP SOUVENT MANICHÉEN	10
1. <i>Le jugement tronqué sur l'échec de la logique des blocs de compétences</i>	11
a) Une logique qui n'a pas été définie	11
b) Une logique qui n'a pas été mise en œuvre.....	11
2. <i>La clause générale : le coupable vite désigné de l'enchevêtrement des compétences</i>	12
a) Une logique dont notre pays s'est parfaitement accommodé pendant plus d'un siècle	12
b) Une logique aux effets souvent bénéfiques	12
c) Une mise en œuvre encadrée.....	12
d) La clause générale de compétence n'est pas l'unique responsable de l'enchevêtrement des interventions locales	13
II. LA RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : UN ESSAI À TRANSFORMER	16
A. UNE RÉPARTITION DES COMPÉTENCES SUR DE BONS RAILS	16
1. <i>Une remise à plat pragmatique de l'articulation entre la clause générale et la logique des blocs de compétences</i>	16
2. <i>La recherche d'un dialogue entre collectivités territoriales pour une distribution optimale de leurs rôles respectifs</i>	17
a) Le schéma d'organisation des compétences	17
b) La création du conseiller territorial.....	17
3. <i>La rationalisation des interventions financières des collectivités territoriales</i>	18
a) L'encadrement des financements croisés	18
b) L'encadrement des subventions	19
B. UNE REFORME EN ATTENTE DE FINITIONS	19
1. <i>Sur l'exclusivité des compétences attribuées par la loi aux différents niveaux de collectivités territoriales</i>	19
2. <i>Sur les modalités d'un partage éventuel des compétences entre les collectivités territoriales</i>	21
a) Le partage des compétences entre la région et les départements	21
b) La question des interventions des communes.....	22
c) Le cas des compétences exercées de plein droit par des EPCI.....	23
3. <i>Sur le risque d'inertie de la collectivité détentrice d'une attribution</i>	24
4. <i>Sur le respect des règles de répartition des compétences</i>	24
5. <i>Sur la distribution concrète des compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales</i>	26

ANNEXES	27
<i>Pistes</i>	28
<i>Examen du rapport par la délégation, le 25 janvier 2011</i>	30

INTRODUCTION

Dès son origine, au début des années 80, la marche entreprise par la France vers une République décentralisée a reposé, dans une large mesure, sur la logique dite « des blocs de compétences ».

Brandie tel un étendard par le législateur lui-même, « *la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État* » s'inscrivait déjà dans le titre même de l'une des grandes lois de l'acte I, celle du 7 janvier 1983, qui la prescrivait en ces termes :

« La répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'État et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions, de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'État, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions ».

Près de trois décennies plus tard, cette formulation demeure, à l'identique, dans notre droit positif. Affirmée dès le premier chapitre du Code général des collectivités territoriales, consacré au « *principe de libre administration* », elle figure donc officiellement au sommet du protocole des dispositions législatives régissant la décentralisation.

Et pourtant... la pratique a renvoyé un écho bien déformant aux appels du législateur.

Le constat de l'enchevêtrement des compétences sur le terrain a donné lieu à nombre de rapports, souvent de grande qualité¹. Les conséquences, notamment en termes de visibilité de l'action publique et de doublons, en ont été parfaitement analysées, et il ne serait pas d'une grande utilité de s'y attarder de nouveau.

L'heure n'est plus au diagnostic, mais à l'action.

Quoi que l'on en pense sur le fond, la récente réforme des collectivités territoriales aura au moins eu l'immense mérite d'en donner le coup d'envoi, trop longtemps attendu.

¹ *Rapport d'information fait, au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, par MM. Didier QUENTIN et Jean-Jacques URVOAS sur la clarification des compétences des collectivités territoriales (AN, 2008-2009, n°1153) ; rapport d'information fait, au nom de la mission temporaire du Sénat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales (rapport d'étape), par M. Yves KRATTINGER et Mme Jacqueline GOURAULT (Sénat, 2008-2009, n° 264).*

Le coup d'envoi, mais non l'aboutissement, car la loi du 16 décembre 2010 a fixé au 1^{er} janvier 2015 la date limite pour que retentisse le sifflet final. La nouvelle impulsion qu'elle a choisi de donner à la logique des blocs de compétences sera précédée d'un élan de quatre ans.

Quatre ans... largement le temps, penseront certains, de revenir en arrière et de conserver, pour chaque niveau de collectivités territoriales, la clause générale de compétence dont il est prévu de priver, affirment-ils, le département et la région ; assez, diront d'autres, pour procéder à un toilettage de l'existant, clarifier les responsabilités de chacun et repartir sur de nouvelles bases, donnant enfin sa chance à la logique des blocs de compétences.

Car c'est ainsi que se présente souvent le débat sur les responsabilités respectives des collectivités territoriales : clause générale contre blocs de compétences ; possibilité pour le conseil municipal (ou général ou régional) de régler par ses délibérations les affaires de la commune (ou du département ou de la région) contre énumération de son domaine d'attributions.

Dans son rapport établi par nos collègues Jacqueline GOURAULT et Yves KRATTINGER, la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales qualifie fort justement de « *faux-débat* » la discussion sur la clause générale. Sous la présidence de M. Claude BELOT, elle a parfaitement su s'affranchir de tout manichéisme, de tout dogmatisme et de tout esprit polémique.

Le présent rapport n'a pas pour ambition de reprendre le travail excellent de notre mission temporaire ; il n'a pas non plus pour dessein d'instruire la révision de la loi de 2010.

Il vise simplement à dresser un état des lieux, au lendemain d'une réforme d'envergure qui a enfin souhaité mettre la répartition des compétences sur de bons rails et émettre, en s'appuyant sur les propositions largement consensuelles de la « mission BELOT », quelques suggestions dans la perspective d'une loi qui annonce elle-même des « *mesures d'adaptation* » à ses propres dispositions.

I. L'ÉTERNEL DÉBAT ENTRE CLAUSE GÉNÉRALE ET BLOCS DE COMPÉTENCES : DE LA FAUSSE RHÉTORIQUE AU VRAI MANICHÉISME

A. UN DÉBAT ARTIFICIEL

L'affirmation est si évidente qu'elle relève presque de la lapalissade : clause générale et blocs de compétences reposent sur deux principes intellectuellement différents, et même opposés.

La tentation est alors grande de les considérer comme exclusive l'une de l'autre. Poser en ces termes le débat sur la répartition des compétences entre les collectivités territoriales correspondrait cependant à une excessive schématisation conceptuelle et à un triple contresens : téléologique, juridique et pratique.

1. Sur le plan conceptuel

a) Clause générale et blocs de compétences : une réelle opposition théorique...

Le Conseil d'État considère que la libre administration des collectivités territoriales « *constitue une liberté fondamentale* » ; le Conseil constitutionnel, en admettant qu'elle fonde une question prioritaire de constitutionnalité, la fait entrer dans la catégorie des « *droits et libertés garantis par la Constitution* » (les seuls sur lesquels peut s'appuyer une QPC).

Partant de là, clause générale et blocs de compétences peuvent, sur le strict plan théorique, être assimilés aux deux dispositifs offerts au législateur pour déterminer le régime d'une liberté :

- la première correspondrait au régime dit « répressif », fondé sur le principe selon lequel tout ce qui n'est pas interdit est autorisé. Malgré son appellation, ce régime est d'inspiration libérale puisqu'il autorise à agir librement, quitte à répondre devant le juge d'un abus ou d'une mauvaise utilisation de cette liberté. Appliqué aux collectivités territoriales, il se traduit par la clause générale de compétence : les autorités décentralisées peuvent intervenir dans tout domaine qui ne relève pas à titre exclusif d'une autre autorité (collectivité territoriale, EPCI, État), quitte à être condamnées par le juge administratif pour leurs errements ;

- la solution des blocs de compétences, elle, correspondrait au second mode d'aménagement des libertés : le régime dit « préventif », d'inspiration « dirigiste », puisqu'il repose sur l'idée que seul ce qui est expressément permis est autorisé.

b) ...mais une opposition trop schématique

Aussi pédagogique soit-elle, l'assimilation du droit des collectivités territoriales à celui des libertés publiques n'en est pas moins excessivement réductrice.

La logique des blocs de compétences, en particulier, est susceptible de plusieurs variantes (comme d'ailleurs le régime préventif, qui ouvre aussi bien la voie à l'interdiction préalable qu'à la simple déclaration préalable) :

- elle peut se traduire par des compétences exclusives, auquel cas elle s'assimile effectivement à un régime préventif « pur », puisque les collectivités qui ne sont pas expressément attributaires d'une compétence ne peuvent l'exercer ;

- elle peut également prendre la forme de compétences partagées, solution qui reste celle d'un régime préventif, mais atténué dans sa portée ;

- la logique des blocs peut aussi consister en des compétences attribuées à titre non exclusif, auquel cas elle présente un indéniable lien de parenté avec le régime répressif, puisqu'elle laisse la porte ouverte, sauf interdiction expresse, à l'exercice des compétences par les collectivités qui n'en sont pas formellement attributaires.

Il résulte de ces considérations que, **selon la variante retenue pour la logique des blocs de compétences, celle-ci peut se révéler soit antinomique, soit différente, soit complémentaire de la logique de la clause générale.**

Présenter le débat de principe sur la répartition des compétences des collectivités territoriales comme impliquant un choix radical et exclusif entre l'une et l'autre est donc excessivement réducteur et, faute de préciser à quelle variante se rapporte la logique des blocs, franchement artificiel.

2. Sur le plan téléologique

Le principe de libre administration des collectivités territoriales implique, d'une part, que celles-ci soient administrées par des conseils élus et, d'autre part, qu'elles disposent d'« *attributions effectives* ».

Cette dernière exigence, posée par le Conseil constitutionnel, fait écho -si l'on peut dire, puisqu'elle a été d'abord formulée en droit interne- à la Charte européenne de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe, ratifiée par la France, selon laquelle les collectivités doivent avoir « *le droit et la capacité effective (...) de régler et de gérer (...) une part effective des affaires publiques* ».

Or, force est de constater que, **nonobstant leur philosophie différente, l'édition d'une clause générale et l'énumération des compétences permettent toutes deux d'atteindre cette exigence d'« attributions effectives ».** Elles sont donc toutes deux au service de la libre administration.

Dès lors, toute thèse selon laquelle l'une doit s'effacer devant l'autre ne peut que reposer soit sur des considérations juridiques (supposant que l'une a une valeur supérieure à l'autre), soit sur une démonstration pratique (établissant que l'une est plus efficace que l'autre).

3. Sur le plan juridique

Les thèses reposant sur la supériorité de la valeur juridique d'une logique sur l'autre (qui contraindrait le législateur à privilégier, selon le cas, la clause générale ou la solution des blocs) ne peuvent, à ce jour, s'appuyer sur aucun élément définitivement établi.

Notre droit interne n'a pas consacré la valeur supra-législative de la logique des blocs de compétences (laquelle n'a jamais reçu l'onction du pouvoir constituant), ni celle de la clause générale. Le Conseil constitutionnel, contrairement à la thèse défendue par d'éminents publicistes, s'est refusé à reconnaître valeur constitutionnelle à cette dernière dans sa décision du 9 décembre 2010 (sans vraiment clore le débat car, avant de conclure que la suppression de la clause générale de compétence pour le département et la région ne méconnaissait pas le principe de libre administration des collectivités territoriales, il a pris soin de souligner que le conseil général, comme le conseil régional, pouvait se saisir « *de tout objet d'intérêt départemental ou régional pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique* »).

Les engagements internationaux de la France, en l'occurrence la Charte européenne de l'autonomie locale, semblent pencher en faveur de la clause générale, avec une possibilité de superposition de compétences d'attribution : « *Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité* ». Mais le rapport explicatif annexé à cette charte nuance cette impression par l'affirmation suivante : « *Dans certains États membres, cependant, les collectivités locales doivent pouvoir montrer que leurs actions sont autorisées par la législation* ».

4. Sur le plan pratique

Le législateur n'a finalement jamais mis en place un cadre juridique se traduisant, sur le terrain, par un choix clair entre des collectivités territoriales « généralistes » ou « spécialistes ».

La décentralisation a d'ailleurs été construite, nonobstant la préférence affirmée pour la spécialisation, sur des fondations pour le moins ambivalentes :

- d'un côté, l'annonce solennelle, par la loi du 7 janvier 1983, d'un grand jour de la répartition par blocs ;

- d'un autre, la confirmation de la clause de compétence générale, y compris pour les nouvelles collectivités territoriales, qu'allaient constituer les régions.

La même loi du 7 janvier 1983 contenait d'ailleurs une disposition transversale, figurant désormais à l'article L. 1111-2 du CGCT, que l'on peut considérer comme emblématique de cette ambivalence, tant la doctrine s'est régalée à essayer d'en déterminer la portée effective : « *Les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence* ». Certes... mais que fallait-il entendre par « *leur compétence* » : un champ d'attributions prédéfini ou une capacité d'intervention générale, sauf interdiction formelle ?

En droit comme en fait, on le sait, toute collectivité territoriale s'est trouvée avoir « *vocation* » à agir dans tout domaine présentant un intérêt local, pour paraphraser la Constitution, elle aussi ambiguë, et délibérément comme le démontre la lecture des travaux préparatoires de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 qui devait consacrer le « principe de subsidiarité ».

Parallèlement à la clause générale de compétence, le législateur est, on le sait, régulièrement intervenu pour attribuer tel ou tel domaine à telle ou telle catégorie de collectivités.

La démarche de la spécialisation s'est, en définitive, superposée à la logique généraliste. Aucune n'a donc véritablement été mise en œuvre, si bien que la preuve de la plus grande efficacité de l'une par rapport à l'autre n'a pu être rapportée de manière pragmatique.

De cette conclusion découle un second constat sur le débat « clause générale versus blocs de compétences », tel qu'il est trop souvent présenté : son manichéisme.

B. UN DÉBAT TROP SOUVENT MANICHÉEN

En octobre 2009, la Cour des comptes résumait le sentiment de bien des acteurs et observateurs de la décentralisation en écrivant : « *Le but initial, certainement trop rationnel, de distribuer les compétences selon un schéma de constitution de blocs homogènes, nettement distincts pour chaque échelon territorial, évitant imbrication et concurrence, clair pour l'élu et le citoyen, n'a pas été atteint* ».

De ce constat, largement partagé, sont nées deux analyses opposées :

- pour les uns, les faits sont là, impitoyables dans leur sévérité : la logique des blocs de compétences n'a pas fonctionné parce qu'elle ne pouvait pas fonctionner ;

- pour les autres, elle a été tuée dans l'œuf par une clause générale devenue le trop fertile terreau de la jungle des interventions locales.

Deux condamnations pour (au pire) un seul coupable, « *Le glaive et la balance* » version droit des collectivités territoriales et, au final, des jugements probablement trop tranchés.

1. Le jugement tronqué sur l'échec de la logique des blocs de compétences

a) Une logique qui n'a pas été définie

La logique des blocs de compétences peut se traduire, on l'a vu, par diverses variantes qui, sur le terrain, ne produiront pas, c'est le moins que l'on puisse dire, les mêmes effets. Il est par exemple évident que, selon que l'on opte pour une spécialisation exclusive ou non exclusive des collectivités territoriales, une compétence sera exercée dans des conditions fondamentalement différentes.

Or, s'il s'est toujours prononcé clairement pour une répartition par blocs, le législateur n'a jamais officiellement choisi parmi les formes qu'elle pouvait prendre : compétences exclusives, non exclusives, partagées... Faute de choix clair, la logique des blocs ne pouvait avoir d'objectifs clairs et tout jugement porté sur elle ne peut qu'être, au mieux, réservé : « *il n'y a pas de vent favorable pour celui qui ne sait pas où il va* », écrivait Sénèque.

La réussite d'une politique s'apprécie à la lumière de ses objectifs ; pour conclure à l'échec de la logique des blocs, il aurait fallu lui en avoir assignés.

b) Une logique qui n'a pas été mise en œuvre

Dans son rapport sur le projet de loi qui devait aboutir à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, M. René GARREC dressait un constat largement partagé : « *La logique initiale, fondée sur une répartition des compétences par blocs associée à l'absence de tutelle d'une collectivité sur l'autre, a été perdue de vue. A la clarification des compétences s'est substituée une autre logique, celle de la cogestion, avec pour conséquence la multiplication des partenariats.* »

« *La logique initiale a été perdue de vue* », en effet... et peut-on condamner un dispositif qui n'a pas été appliqué ?

2. La clause générale : le coupable vite désigné de l'enchevêtrement des compétences

a) Une logique dont notre pays s'est parfaitement accommodé pendant plus d'un siècle

La clause générale de compétence est un concept qui fonde la répartition des compétences des collectivités territoriales depuis la fin du 19^e siècle en France. Son affirmation a toujours accompagné la naissance de chaque niveau de collectivités territoriales : le département en 1871, la commune en 1884, la région en 1982.

b) Une logique aux effets souvent bénéfiques

Comme l'ont fort justement souligné nos collègues Jacqueline GOURAULT et Yves KRATTINGER dans leur rapport d'étape pour la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, « *Il n'existe pas de mesure officielle de la part des budgets locaux consacrée à l'exercice de la compétence générale par rapport aux compétences attribuées explicitement par la loi* ».

Il n'en demeure pas moins que, toujours pour citer nos collègues, « *cette compétence générale a été une source indéniable de responsabilisation des collectivités territoriales, qui a permis aux assemblées de répondre aux problèmes rencontrés dans la vie locale avec réactivité et esprit d'initiative* ».

Du « socialisme municipal » au développement des réseaux d'infrastructures et de communication, les exemples ne manquent pas pour démontrer que la clause générale de compétence a servi de support à bien des interventions locales à l'utilité reconnue.

Pour autant, la clause générale ne permet ni tout, ni n'importe quoi : sa mise en œuvre est encadrée.

c) Une mise en œuvre encadrée

L'importance effective de la clause générale de compétence, indiscutable, doit cependant être relativisée, pour des raisons tant juridiques que pratiques.

Sur le plan juridique, rappelons, même si cela relève de l'évidence, que **la compétence d'agir n'implique pas la liberté de faire**. Les collectivités territoriales sont à cet égard soumises à une triple contrainte :

- elles doivent d'abord, comme chaque autorité administrative, exercer leurs compétences dans le respect de la légalité sous toutes ses dimensions : loi, droit communautaire, Constitution, règlements nationaux et,

plus généralement, toute norme de valeur supérieure à celles qu'elles peuvent édicter dans l'exercice de leurs compétences ;

- leurs interventions sur la base de la clause générale de compétence sont soumises à l'existence d'un **intérêt local**. Cette notion d'« intérêt local » n'est pas extensible à l'infini. Indépendamment de cas extrêmes tels que le financement par un département de la restauration d'un village d'un autre département, ou la diffusion d'une brochure appelant à voter non au référendum sur le traité de Maastricht, le juge administratif a régulièrement été appelé à fixer des limites ;

- enfin, **la clause générale de compétence n'habilite une collectivité territoriale à intervenir dans un domaine d'intérêt local que dans les matières qui ne relèvent pas des attributions exclusives d'autres personnes publiques**, État compris. Par exemple, une commune ne peut réglementer le droit de vote des étrangers, matière qui relève du domaine de la loi.

Sur le plan pratique, l'exercice d'une compétence juridique dépend évidemment des moyens nécessaires à sa mise en œuvre. Le voudraient-elles, les collectivités territoriales auraient bien du mal à intervenir en tout et sur tout, ne serait-ce que pour des raisons financières. Au demeurant, l'article L. 1111-4 du CGCT leur impose de **financer « par priorité les projets relevant des domaines de compétences qui leur ont été dévolus par la loi (...) »**. Cette exigence, combinée avec des crédits plus ou moins importants mais par essence plafonnés, **transforme les compétences susceptibles d'être exercées au titre de la clause générale en compétences résiduelles : ne peuvent être décidées sur ce fondement que des interventions dont le financement reste possible une fois décomptés les crédits nécessaires à l'exercice des attributions conférées par la loi.**

d) La clause générale de compétence n'est pas l'unique responsable de l'enchevêtrement des interventions locales

Il n'est pas contestable que la clause générale de compétence, en fournissant un fondement juridique aux interventions des différents niveaux de collectivités territoriales dans la plupart des domaines, s'est traduite, pour reprendre les termes de la Cour des comptes, par la « *définition de politiques et par le déploiement de moyens concurrents et redondants sur un même territoire* ».

Elle porte, à n'en pas douter, une part de responsabilité dans le maquis des interventions locales.

Mais que dire de l'enchevêtrement des financements ? Qu'il n'aurait jamais été possible sans la clause générale ? Sans doute -quoique des attributions par blocs non exclusives auraient probablement conduit au même résultat-...

Mais c'est oublier un peu vite que la responsabilité principale en incombe à l'attitude de l'État qui, comme le souligne la Cour des comptes, succombe un peu trop facilement à la tentation de rechercher des financements supplémentaires auprès des collectivités territoriales.

Que dire du développement des procédures contractuelles, encouragé par l'État et qui conduit à généraliser l'intervention de tous les niveaux de collectivités dans des secteurs de plus en plus nombreux, parfois même dans des champs de compétences pourtant attribués ?

Que dire de la faiblesse du contrôle de légalité qui, dans son application, ne permet pas de faire respecter une logique de blocs aux contours flous et que, en définitive, l'État lui-même ne trouve pas intérêt à faire respecter ?

Que dire, enfin et surtout, de l'enchevêtrement des compétences organisé par le législateur lui-même (par exemple, dans les domaines de l'action sociale ou de l'éducation nationale) ? La clause générale serait-elle également responsable de la volonté de légiférer à la hâte, en traitant dans un même cadre général des secteurs d'activité très différents, mettant en scène des acteurs aux préoccupations diverses ? A-t-elle un lien quelconque avec la succession de lois qui ont prévu et délibérément organisé l'imbrication des interventions de l'État et des collectivités pour partager un dispositif ou pour le copiloter ?

Que l'on ne se méprenne surtout pas sur les lignes qui précèdent : elles n'appellent pas, bien au contraire, à donner quitus à la clause générale de compétence. Elles visent uniquement à reformuler les termes d'un débat trop souvent simplifié et qui, de ce fait, n'a jamais pu être résolu de manière satisfaisante :

- d'une part, c'est indiscutablement sur la clause générale qu'a pris racine et que s'est développé le maquis des interventions locales aujourd'hui dénoncé. A ce titre, elle ne pouvait demeurer la caution d'une répartition des compétences qui aurait alors été condamnée à l'anarchie éternelle ;

- mais, d'autre part, la clause générale n'est pas l'unique responsable de la situation actuelle : son remplacement pur et simple par une logique des blocs, à la fois abrupte et mal définie, n'apporterait pas une distribution optimale des rôles de chaque collectivité territoriale. La suppression de la clause générale serait, en outre, bien difficile à mettre en pratique car elle suppose, ce que les faits démentent tous les jours, que l'on puisse cantonner les collectivités dans des compétences prédéfinies.

C'est l'un des grands mérites de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, conduite par le Président Claude BELOT et sous la plume des nos collègues Jacqueline GOURAULT et Yves KRATTINGER, d'avoir appréhendé la question de la répartition des compétences sans parti-pris ni manichéisme ; ses recommandations équilibrées, tendant à donner un nouveau souffle à la logique de la spécialisation des collectivités sans éradiquer une clause générale qui avait fait la démonstration de son utilité, doivent être la source d'inspiration privilégiée des mesures d'adaptation appelées à se greffer sur la récente réforme des collectivités territoriales.

II. LA RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : UN ESSAI À TRANSFORMER

A. UNE RÉPARTITION DES COMPÉTENCES SUR DE BONS RAILS

1. Une remise à plat pragmatique de l'articulation entre la clause générale et la logique des blocs de compétences

La loi du 16 décembre 2010 relative à la réforme des collectivités territoriales aborde fort opportunément la dialectique clause générale / logique des blocs sous un nouvel angle. Refusant de céder au dogmatisme et au manichéisme, elle donne enfin vie à la logique des blocs sans tordre le cou à une clause générale dont l'abandon aurait probablement, comme on l'a vu plus haut, été une grave erreur.

La loi de décembre 2010 opère une distinction, inédite dans notre droit, selon le niveau de collectivités territoriales concerné :

- les compétences des communes restent soumises à la clause générale ;

- les compétences des départements et régions seront, à compter de 2015, déterminées selon la logique des blocs, les conseils généraux et conseils régionaux étant alors appelés à régler, par leurs délibérations, les affaires de leur collectivité **dans les domaines que la loi lui attribuera.**

Cette spécialisation des départements et régions est cependant envisagée avec pragmatisme :

- d'une part, elle **ne leur interdira pas d'intervenir dans tout objet d'intérêt local (départemental ou régional, selon la collectivité) pour lequel la loi n'aura donné compétence à aucune autre personne publique.** On retrouve là les traits (conditions et limites) de la clause générale de compétences, ce qui tend à démontrer que, pour ces deux catégories de collectivités, la réforme de 2010 n'est pas aussi révolutionnaire et scandaleuse que d'aucuns l'ont prétendu. On retrouve également là une reprise fidèle de la Charte de l'autonomie locale, dans l'un de ses stipulations précitées : « *Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité* » ;

- d'autre part, des **délégations de compétences** entre collectivités territoriales, ou d'une collectivité vers un EPCI, peuvent être prévues par convention. Cette faculté permettra d'adapter aux circonstances locales le schéma de distribution des compétences décidé par la loi ; elle traduit le souci du législateur de 2010 d'éviter toute systématisation dans la mise en œuvre de ses décisions.

Encore faut-il, pour que cette faculté de délégation donne les meilleurs résultats, que les collectivités dialoguent entre elles pour trouver la répartition optimale de leurs compétences. C'est précisément le deuxième point positif de la réforme de 2010 que d'avoir recherché à encourager et à faciliter ce dialogue.

2. La recherche d'un dialogue entre collectivités territoriales pour une distribution optimale de leurs rôles respectifs

La réforme de 2010 a mis l'accent sur la recherche du dialogue entre la région et les départements, et ce par deux innovations.

a) Le schéma d'organisation des compétences

La loi invite les présidents de conseil régional et des conseils généraux à adopter un projet de schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services (la consultation de la métropole constituée sur le territoire de la région est alors de droit).

Ce schéma prévoit les délégations de compétences entre la région et les départements, l'organisation des interventions financières de la région et des départements et les conditions d'organisation et de mutualisation des services.

Approuvé par délibérations concordantes des parties, il porte au moins sur le développement économique, la formation professionnelle, la construction et l'entretien des collèges et des lycées, les transports, les infrastructures, voiries et réseaux, l'aménagement des territoires ruraux et les actions environnementales.

Il peut également concerner toute compétence exclusive ou partagée de la région et des départements.

Il reste à déterminer les conditions d'élaboration de ce schéma de compétences, dont la traduction ne sera pas un exercice facile. A cette fin, le Président de la République a chargé, dès la validation de la loi par le Conseil constitutionnel (et avant même sa promulgation), l'ancien ministre Jean-Jacques de PERETTI de proposer des procédures opérationnelles de concertation pour faire émerger les priorités territoriales, ainsi que deux ou trois modèles de schéma type. Les premières conclusions de cette mission sont attendues pour le 15 mars.

b) La création du conseiller territorial

L'adoption du schéma d'organisation des compétences n'est pas une obligation, même si l'absence d'un tel schéma aura des conséquences, comme on va le voir, sur les conditions d'intervention financière des collectivités.

Elle n'en est pas moins souhaitable, dans un souci évident de coordination. Siégeant à la fois à la région et dans l'un des départements, le conseiller territorial facilitera cette adoption et, plus généralement, contribuera à un dialogue serein et efficace entre les collectivités de ces deux niveaux.

3. La rationalisation des interventions financières des collectivités territoriales

Le troisième apport fondamental de la réforme de 2010 consiste à mettre de l'ordre dans les interventions financières des collectivités, qu'elles prennent la forme de financements ou de subventions.

a) L'encadrement des financements croisés

Sur ce point, la principale innovation de la loi de 2010 réside dans **l'exigence, à compter du 1^{er} janvier 2012, d'une participation financière minimale de la collectivité (ou du groupement) maître d'ouvrage d'une opération d'investissement.**

Cette participation minimale est en principe de **20 %** du montant total des financements apportés au projet par les personnes publiques. Elle présente un double intérêt :

- éviter les saupoudrages de la part d'une même collectivité qui pourrait être tentée, pour voir son nom associé à de nombreux projets, d'éparpiller ses efforts financiers et de consacrer ainsi à chaque opération des sommes proches du symbolique pour une efficacité globale fort réduite ;

- prévenir la multiplication des intervenants sur un même projet et, par voie de conséquence, faciliter par le citoyen l'identification des autorités responsables : d'une part, le seuil minimal de 20 % garantit mathématiquement qu'il n'y aura pas plus de cinq personnes publiques ; d'autre part, il implique un effort conséquent de nature à conduire les collectivités et groupements à s'abstenir d'intervenir sur des opérations dont l'utilité directe n'est pas, pour eux, manifeste (ce qui devrait notamment réduire de manière drastique les participations financières à des fins exclusivement « publicitaires »).

Des dérogations à cette participation minimale sont cependant prévues :

- tout d'abord, elle ne concerne ni les opérations figurant dans les contrats de projet État-région, ni celles dont la maîtrise d'ouvrage relève de l'État ou de ses établissements publics. Il s'agit là d'une entorse de taille, dès lors qu'on considère que l'État porte une part de responsabilité dans l'enchevêtrement des interventions locales par sa tendance à frapper parfois à un peu trop de portes dans sa quête de financements ;

- elle ne s'applique pas non plus aux investissements engagés dans la cadre du programme national de rénovation urbaine ;

- enfin, la participation peut, pour certaines opérations, être inférieure à 20 % sur autorisation du représentant de l'État. Cette faculté concerne les travaux visant à rénover des monuments protégés au titre du Code du patrimoine ; elle concerne également les projets d'investissement destinés à réparer les dégâts causés par des calamités publiques.

b) L'encadrement des subventions

A défaut d'adoption du schéma d'organisation des compétences entre région et départements, sera interdit, à compter du 1^{er} janvier 2015, le cumul de subventions (de fonctionnement ou d'investissement) provenant d'un département et de la région.

Cette interdiction ne concernera cependant pas les projets portés par une commune dont la population est inférieure à 3.500 habitants ou un EPCI à fiscalité propre dont la population est inférieure à 50 000 habitants. Elle ne s'appliquera pas non plus aux subventions (de fonctionnement) accordées dans les domaines de la culture, du sport et du tourisme.

B. UNE REFORME EN ATTENTE DE FINITIONS

La loi de 2010 a elle-même reconnu que le nouvel édifice de la répartition des compétences appelait à être aménagé après son entrée en vigueur, en janvier 2015. Elle a ainsi prévu que, avant la fin de la deuxième année suivant son entrée en vigueur (soit avant la fin de l'année 2017), un comité composé de représentants du Parlement, des collectivités territoriales et de l'État procèdera à l'évaluation du dispositif relatif à la clarification des compétences. Au vu de ce rapport, et dans les six mois suivant sa transmission, un projet de loi devra prévoir l'adaptation de la loi.

S'il n'est pas question qu'elle s'érige en juge d'appel de la réforme, votre délégation aux collectivités territoriales a incontestablement vocation à apporter sa pierre au débat ainsi annoncé par le législateur.

A ce stade, elle souhaite mettre l'accent sur plusieurs points qui lui semblent appeler des précisions ou des aménagements.

1. Sur l'exclusivité des compétences attribuées par la loi aux différents niveaux de collectivités territoriales

On l'a vu, la logique des blocs est susceptible de plusieurs variantes.

Le législateur de 2010 a eu le mérite d'en choisir clairement une : celle des compétences exclusives. Toute compétence attribuée à une catégorie de collectivités territoriales le sera en effet **à titre exclusif et, sauf exception prévue par le législateur, non partageable**, puisque les collectivités relevant d'une autre catégorie ne pourront « *intervenir dans aucun des domaines relevant de cette compétence* ».

Certes, les compétences d'une collectivité (qu'elle en dispose à titre exclusif ou, par exception, partagé) peuvent être déléguées par elle, par convention, à une collectivité relevant d'une autre catégorie ou à un EPCI à fiscalité propre.

On peut cependant se demander si ce choix, radical autant que clair, d'un monopole d'attributions est le meilleur dans la panoplie des solutions offertes par une logique de blocs :

- que se passera-t-il si la collectivité attributaire est dans l'impossibilité absolue, par exemple pour des raisons budgétaires, d'exercer sa compétence ou de l'exercer de manière satisfaisante ? Doit-on systématiquement laisser une infrastructure se délabrer si la collectivité responsable de son entretien n'en a pas les moyens financiers ? Peut-on accepter qu'un réseau soit interrompu sur le territoire d'une collectivité si, sans aucune mauvaise volonté de sa part, elle n'est pas en mesure de prendre en charge la totalité des opérations d'investissement qui lui incombent au titre de sa compétence exclusive ?

- comment seront gérées les spécificités locales pour des compétences attribuées à titre exclusif à la région (voire au département) ? Certes, la région pourra elle-même moduler ses interventions pour les adapter aux particularités de certaines zones situées sur son territoire, voire déléguer sa compétence, mais, dans tous ces cas, la compétence ne sera exercée que par une seule autorité (région ou collectivité délégante). Ne sera-t-il pas plus efficient, dans certains cas, que les deux collectivités interviennent en complémentarité ?

- comment seront réglés les « problèmes de frontière » entre des compétences attribuées à des collectivités différentes ? Un système de navette par autobus entre un centre-ville et un monument historique ou un parc d'attraction relève-t-il de la compétence « transports », « tourisme », « culture », « développement économique »... ?

Ces diverses interrogations induisent à penser que la variante des blocs de compétences exclusives pures n'est peut-être pas la plus adaptée.

Néanmoins, la variante laissant les collectivités libres d'agir dans des domaines attribués à un autre niveau de collectivités viderait de sa substance la logique des blocs de compétences.

Une solution intermédiaire doit donc être recherchée. Votre délégation estime que les autorités décentralisées seront les mieux à même de le faire, car la « donne locale » peut être différente selon les territoires. Aussi, à une solution centralisée stricte, inscrite dans le marbre de la loi, préfère-t-elle un dispositif faisant, pour paraphraser les conclusions de la mission temporaire précitée, « *confiance à l'intelligence territoriale* ».

Ce dispositif repose sur deux piliers :

- d'une part, l'affirmation du principe de l'exclusivité des compétences attribuées par la loi à chaque niveau de collectivités, conformément à la décision du législateur de 2010 (et, bien entendu, le maintien de la possibilité de délégation) ;

- d'autre part, l'habilitation expresse, pour les collectivités attributaires, de déroger à cette exclusivité en partageant une ou plusieurs de leurs compétences avec d'autres collectivités.

En d'autres termes, il est proposé de **substituer au dispositif des compétences exclusives pures** (ou simplement « déléguables ») **un dispositif de compétences obligatoires partageables par accord entre collectivités**.

Ainsi, pour une compétence attribuée par la loi à une catégorie de collectivités territoriales :

- ou bien les collectivités (dont, bien entendu, la collectivité attributaire) se seront accordées pour la partager, auquel cas la compétence pourra être exercée par chaque partie prenante dans le respect de la convention de partage ;

- ou bien les collectivités n'auront pas prévu de partage (soit qu'elles ne l'aient pas jugé utile, soit qu'elles ne soient pas parvenues à un consensus), auquel cas la compétence sera exercée à titre exclusif par la collectivité désignée par la loi (ou par une collectivité agissant sur délégation).

<p>Piste 1 : Substituer au dispositif des compétences exclusives pures un système de compétences obligatoires partageables</p>

Si cette proposition de principe était retenue, se poserait alors la question des modalités du partage des compétences entre collectivités.

2. Sur les modalités d'un partage éventuel des compétences entre les collectivités territoriales

Comme on vient de le voir, le partage des compétences ne pourrait intervenir que sur la base d'un accord unanime entre les collectivités concernées.

Ainsi, la question de ses modalités se pose en des termes différents selon les niveaux de collectivités territoriales.

a) Le partage des compétences entre la région et les départements

S'agissant du partage région-départements, l'obtention d'un accord devrait être sensiblement facilitée par, d'une part, le nombre limité de parties prenantes et, d'autre part, l'existence d'une courroie de transmission en la personne du conseiller territorial.

Les modalités du partage de leurs compétences pourraient être prévues, afin de ne pas ajouter un nouvel instrument, dans le cadre du schéma d'organisation des compétences que la région et les départements sont invités à conclure.

Piste 2 : Élargir le contenu du schéma d'organisation des compétences région-départements aux conditions du partage de leurs compétences respectives

b) La question des interventions des communes

La question est plus délicate, dès lors qu'il s'agit d'impliquer les communes ou leurs groupements dans le partage de compétences.

Il semble difficile de transformer le schéma région-départements prévu par la loi de 2010 en un schéma triangulaire, associant les communes ou leurs groupements : il en résulterait un alourdissement sans doute dirimant de la procédure d'adoption, laquelle serait en outre grandement hypothéquée par la nécessité de recueillir un accord unanime.

Inversement, écarter purement et simplement les communes de la répartition des compétences se traduirait par l'impossibilité pour le département et la région de partager certaines de leurs attributions avec elles (ou avec leurs groupements).

Pour résoudre ce problème, le département pourrait être autorisé, dans le cadre du schéma de compétences (et donc en accord avec la région) à partager certaines de ses attributions avec les communes ou les EPCI. En pratique, la répartition des compétences entre les trois niveaux s'effectuerait donc ainsi :

- dans un premier temps, serait déterminé le champ des compétences, exclusives et partagées, du département (soit par la conclusion du schéma en accord avec la région, soit, à défaut, selon les attributions énumérées par la loi) ;

- dans un second temps, le département pourrait conclure, avec des communes de son territoire (ou avec des EPCI) des **schémas départementaux d'organisation de leurs compétences respectives**. Ces schémas départementaux devraient, bien entendu, s'il existe, respecter le schéma régional ; inversement, l'absence de schéma régional ne devrait pas faire obstacle aux schémas départementaux, lesquels ne pourraient cependant pas porter, dans une telle hypothèse, sur les compétences des régions.

Piste 3 : Autoriser la conclusion de schémas départementaux de partage des compétences du département et des communes ou EPCI :

- **pouvant couvrir les compétences régionales attribuées, en tout ou en partie, au département par un schéma régional, dans le respect de celui-ci ;**
- **ne pouvant concerner les compétences de la région à défaut d'accord sur un schéma régional.**

c) Le cas des compétences exercées de plein droit par des EPCI

La loi de 2010 prévoit, dans la perspective de l'adoption du schéma régional d'organisation des compétences, la consultation de plein droit de chaque métropole située sur le territoire de la région.

Si l'idée d'un schéma départemental, ci-dessus proposée, était retenue, il serait cohérent de prévoir, par parallélisme, la consultation de plein droit des métropoles du département.

Néanmoins, qu'il s'agisse du schéma régional ou de l'éventuel schéma départemental, on est en droit de se demander si la simple consultation d'une métropole est à la hauteur des compétences relevant de celle-ci. On peut en effet s'interroger sur la cohérence d'un dispositif, d'un côté suffisamment hardi pour attribuer de plein droit à la métropole des compétences relevant du département (transports scolaires,...) et de la région (promotion du territoire à l'étranger,...) et, d'un autre côté, trop frileux pour associer pleinement cette catégorie d'EPCI à la distribution des compétences entre ces collectivités. D'où la proposition suivante :

Piste 4 : Subordonner la signature du schéma régional d'organisation des compétences à l'accord des métropoles situées sur le territoire de la région, dans la mesure où sont concernées des compétences qu'elles exercent de plein droit

La même logique conduit à formuler une proposition analogue pour les schémas départementaux ; elle conduit également à l'étendre à l'ensemble des EPCI, dans la mesure où ils exercent de plein droit des compétences qui, relevant des communes, pourraient être « impactées » par un schéma départemental. La portée pratique de cette condition doit cependant en l'espèce être relativisée : elle ne jouerait que dans le cas, qui devrait être fort rare, où deux ou plusieurs communes envisageraient la conclusion d'un schéma départemental, portant par hypothèse sur des compétences non transférées à des EPCI mais nécessitant, pour leur bonne mise en œuvre, l'exercice de compétences transférées. Comme l'a fort justement noté notre collègue Yves DAUDIGNY lors de l'examen de cette suggestion par votre délégation, la logique devrait alors conduire, dans la quasi-totalité des cas, à ce que l'EPCI soit lui-même partie au schéma départemental. Aussi est-ce

plutôt à titre de précaution, pour garantir de manière absolue qu'aucun schéma départemental ne pourra « impacter » un EPCI sans son accord, que votre délégation propose la piste suivante :

Piste 5 : Subordonner la signature du schéma départemental d'organisation des compétences à l'accord des EPCI situés sur le territoire du département, dans la mesure où sont concernées des compétences qu'ils exercent de plein droit

3. Sur le risque d'inertie de la collectivité détentrice d'une attribution

Une fois les compétences distribuées, qu'elles le soient de manière partagée ou à titre exclusif, se posera la question des voies ouvertes à une collectivité pour que soit exercé un domaine de compétence qui ne lui est pas attribué : que pourra faire cette collectivité si, pour une raison ou pour une autre (conflit local, manque de moyens financiers,...), la collectivité attributaire s'abstient d'exercer sa compétence ?

La mission temporaire du Sénat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales avait fort opportunément recommandé que les compétences attribuées aux collectivités le soit **à titre obligatoire**. Dans la droite ligne de cette proposition, elle s'était prononcée pour la consécration en droit français de la procédure dite du « **constat de carence** ». Elle en avait même précisé les modalités, permettant à une collectivité d'adresser une mise en demeure d'agir à la collectivité chargée de la compétence et, à défaut de réponse positive, d'en saisir le préfet (avec la perspective, éventuellement, d'un recours devant le juge administratif).

Le fait est qu'une procédure de carence semble le corollaire d'un partage strict et, a fortiori, d'un exercice à titre exclusif des compétences attribuées à des collectivités territoriales. D'où la proposition suivante :

Piste 6 : Mettre en place une procédure de constat de carence en cas d'inertie de la collectivité habilitée à exercer une compétence

4. Sur le respect des règles de répartition des compétences

La perspective de compétences partagées (déjà entérinée par la loi de 2010 pour le tourisme, la culture et le sport) implique la mise en place d'un dispositif destiné à assurer la cohérence des différentes interventions dans un même domaine.

Votre délégation s'est interrogée sur la manière d'y parvenir à droit constitutionnel constant, ce qui supposait notamment de respecter la règle de l'interdiction de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre (que nul

en son sein n'a d'ailleurs proposé de remettre en question). Cela supposait également de ne pas modifier les conditions du recours à une collectivité « chef de file », qui aurait pu être une solution à condition de renforcer la portée de cette qualité.

Partant de là, le respect des règles de répartition des compétences ne peut, en cas de désaccord entre deux collectivités, être tranché que par le juge.

Un recours pour excès de pouvoir « classique » pourrait constituer une réponse.

Mais celle-ci serait sans doute insuffisante pour plusieurs raisons, parmi lesquelles :

- l'impossibilité, sauf acte détachable, de saisir le juge administratif d'un contrat dans le cadre d'un simple recours pour excès de pouvoir ;

- les conditions plutôt strictes de la mise en œuvre du référé-suspension ;

- le fait que, même avec des procédures de publicité adaptées, une intervention d'une collectivité peut échapper à la vigilance d'une autre, si bien que cette dernière peut ne prendre conscience d'un problème qu'après l'expiration du délai de recours.

Pour résoudre ces difficultés, il est concevable d'édicter des règles propres au recours pour excès de pouvoir lorsque celui-ci vise à assurer le respect de la répartition des compétences entre les collectivités territoriales. Votre délégation constate cependant qu'une solution beaucoup plus simple, car familière aux praticiens, peut être envisagée en s'inspirant du contrôle de légalité : il s'agirait d'instaurer un « contrôle de légalité territorial », mis en œuvre selon les modalités suivantes :

- obligation pour une collectivité intervenant dans un domaine de compétence partagé de transmettre ses décisions aux autres collectivités parties à ce partage ;

- possibilité pour celles-ci d'adresser leurs observations à la collectivité intervenante et, le cas échéant, de saisir une autorité habilitée à se prononcer sur la compatibilité entre l'initiative contestée et les règles régissant les compétences en question, qu'elles résultent de la loi ou d'un schéma (régional et/ou départemental) de compétences. Cette autorité se prononcerait en droit (et non en opportunité) et, pour éviter de retarder trop certaines initiatives, dans un délai à déterminer.

Piste 7 : Assurer le respect des partages de compétences par l'information obligatoire de la ou des collectivités attributaires d'un domaine de compétence lorsqu'une autre collectivité intervient dans ce domaine

Piste 8 : Créer un « contrôle de légalité territorial » permettant de trancher, dans un délai déterminé, les éventuels conflits entre collectivités relatifs au partage de leurs compétences

5. Sur la distribution concrète des compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales

La logique des blocs qui sous-tend le dispositif prévu par la loi de 2010 pour le département et la région et, dans une certaine mesure, pour la commune (car rien n'empêche que la commune, bien que conservant la clause générale, soit formellement investie par la loi d'une compétence, que ce soit pour la lui attribuer à titre exclusif ou pour la partager avec une autre catégorie) implique, pour chaque compétence, de s'interroger sur le niveau adéquat de son exercice.

Malgré les possibilités de délégation et, si sont retenues les propositions ci-dessus, de partage laissées aux responsables locaux, la recherche, par le législateur, de la meilleure distribution « sur le papier » est essentielle : à défaut de consensus au niveau local, c'est en effet la répartition figurant dans la loi qui s'appliquera.

La période qui s'ouvre doit être mise à profit pour préparer, dans les meilleures conditions, le « grand saut » du 1^{er} janvier 2015. D'ores et déjà, la décision a été prise de partager les compétences « tourisme », « culture » et « sport ». Il ne fait guère de doute que d'autres décisions seront prises, et doivent être prises, dans les quatre années à venir.

Le présent rapport, consacré à la problématique générale de la répartition des compétences, n'a pas vocation à entrer dans le détail des attributions de chaque collectivité, domaine par domaine. Votre délégation y apportera sa contribution par des rapports thématiques, dont deux, relatifs aux compétences « santé » et « transports » et confiés respectivement à nos collègues Marie-Thérèse BRUGUIERE et Yves KRATTINGER, devraient être prochainement examinés.

Pour le reste, votre rapporteur tient à rappeler le consensus obtenu au sein de la mission temporaire du Sénat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales. Sans émettre formellement une recommandation sur ce point, il considère que ses conclusions devraient servir de support de travail pour la distribution des compétences à opérer.

ANNEXES

Pistes

- ▶ **Piste 1** Substituer au dispositif des compétences exclusives pures un système de compétences obligatoires partageables
- ▶ **Piste 2** Élargir le contenu du schéma d'organisation des compétences région-départements aux conditions du partage de leurs compétences respectives
- ▶ **Piste 3** Autoriser la conclusion de schémas départementaux de partage des compétences du département et des communes ou EPCI :
 - pouvant couvrir les compétences régionales attribuées, en tout ou en partie, au département par un schéma régional, dans le respect de celui-ci ;
 - ne pouvant concerner les compétences de la région à défaut d'accord sur un schéma régional
- ▶ **Piste 4** Subordonner la signature du schéma régional d'organisation des compétences à l'accord des métropoles situées sur le territoire de la région, dans la mesure où sont concernées des compétences qu'elles exercent de plein droit
- ▶ **Piste 5** Subordonner la signature du schéma départemental d'organisation des compétences à l'accord des EPCI situés sur le territoire du département, dans la mesure où sont concernées des compétences qu'ils exercent de plein droit
- ▶ **Piste 6** Mettre en place une procédure de constat de carence en cas d'inertie de la collectivité habilitée à exercer une compétence
- ▶ **Piste 7** Assurer le respect des partages de compétences par l'information obligatoire de la ou des collectivités attributaires d'un domaine de compétence lorsqu'une autre collectivité intervient dans ce domaine

- ▶ **Piste 8** Créer un « contrôle de légalité territorial » permettant de trancher, dans un délai déterminé, les éventuels conflits entre collectivités relatifs au partage de leurs compétences

Examen du rapport par la délégation, le 25 janvier 2011

La délégation procède à l'examen du rapport de **M. Antoine Lefèvre, rapporteur**, sur la répartition des compétences entre les collectivités territoriales.

M. Antoine Lefèvre, rapporteur. - Sur ces seules trois ou quatre dernières années, la problématique de la répartition des compétences a donné lieu à de multiples rapports. Je pense, entre autres, à la commission des Lois de l'Assemblée nationale, au groupe de travail piloté par Alain Lambert dans le cadre de la RGPP, au Comité Balladur et, bien sûr, à la mission sénatoriale présidée par Claude Belot.

Rassurez-vous, je n'ai pas conçu le rapport que vous m'avez confié avec l'idée de recommencer, et encore moins de corriger, les travaux précédents, souvent excellents.

Les problèmes que soulève l'enchevêtrement des interventions locales, leurs causes et leurs conséquences, ont déjà été parfaitement analysés. Ils sont connus de tous. J'ai donc pris le parti de me concentrer sur l'unique point qui n'a pas été définitivement tranché et que je résumerai en deux mots : que faire ?

Peut-être trouverez-vous que, derrière cette question, si simple dans sa formulation, se cache une prétention démesurée puisque, c'est vrai, cela fait des années qu'elle attend des réponses. Mais, justement, je crois que ces réponses, elle les a enfin trouvées : grâce à la « mission Belot », qui avait considérablement défriché le terrain, sous la plume de nos collègues Jacqueline Gourault et Yves Krattinger.

Je résume en deux points, sous le contrôle de nos collègues ici présents qui en faisaient partie, l'esprit de la mission :

- premier point : réaffirmer, pour les collectivités territoriales, une compétence d'initiative fondée sur l'intérêt territorial ;

- second point : déterminer des compétences obligatoires pour chaque niveau et prévoir ce qui me semble en constituer le corollaire : une procédure de « constat de carence » à l'encontre de la collectivité qui refuserait d'exercer la compétence qui lui est attribuée.

Nous avons là deux piliers pour une nouvelle architecture qui traduisent un pragmatisme louable :

- d'un côté, on confirme, sous une forme modernisée, une clause générale de compétence dont la suppression pure et simple serait à la fois contraire à la

logique de la décentralisation et à l'efficacité de l'action publique locale. La suppression de la clause générale serait aussi bien difficile à mettre en pratique, car elle suppose, ce que les faits démentent tous les jours, que l'on puisse cantonner les collectivités dans des compétences prédéfinies ;

- d'un autre côté, on greffe sur cette capacité d'initiative générale une logique de « blocs de compétences », sous la forme de compétences obligatoires qu'il faut bien énumérer. C'est un point essentiel pour identifier les responsabilités, savoir qui fait quoi ou qui doit faire quoi.

La réforme des collectivités territoriales, issue de la loi du 16 décembre 2010, ne reprend pas tout à fait cette architecture. Elle n'en est pas loin sur le premier pilier : d'une part, elle confirme la clause générale de compétence pour les communes ; d'autre part, en ce qui concerne le département et la région, elle prévoit, certes, de les doter de compétences d'attribution, mais ajoute aussitôt qu'ils peuvent intervenir sur tout objet d'intérêt départemental ou régional pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique.

C'est surtout sur le second point que la loi de 2010 s'éloigne assez nettement des propositions de notre mission. Elle ne prévoit pas vraiment des compétences obligatoires. En revanche, elle opte clairement pour des compétences exclusives puisqu'elle indique, je cite : « *les compétences attribuées par la loi le sont à titre exclusif (...). Lorsque la loi a attribué à une catégorie de collectivités territoriales une compétence exclusive, les collectivités territoriales relevant d'une autre catégorie ne peuvent intervenir dans aucun des domaines relevant de cette compétence* ».

Des compétences partagées peuvent être prévues par le législateur (et la décision a déjà été prise de partager les compétences « tourisme », « culture » et « sport »), mais le principe de la loi de 2010 est celui de l'exclusivité.

En définitive, notre mission et la loi ont toutes deux prévu, à côté d'un socle de compétences générales pour des affaires d'intérêt local, une dose de compétences d'attribution. Mais ces compétences d'attribution ont été conçues différemment : obligatoires pour l'une, exclusives pour l'autre.

C'est sur ce point que mon rapport met l'accent.

La loi de décembre 2010 envisage expressément des « *mesures d'adaptation* » de ses dispositions sur la répartition des compétences après leur entrée en vigueur, fixée au 1^{er} janvier 2015. Je me suis donc attaché à présenter des propositions d'adaptation nous permettant de passer de compétences d'attribution exclusives à des compétences d'attribution obligatoires.

Je vous sou mets pour cela un dispositif reposant sur quatre séries de pistes.

Premièrement : consacrer le principe de compétences obligatoires partageables.

Pourquoi « partageables » ? L'épithète ne figurait pas dans le rapport de nos collègues Jacqueline Gourault et Yves Krattinger, mais il me semble souhaitable que les compétences attribuées à telle ou telle catégorie de collectivités ne le soient pas à titre exclusif :

- d'abord, pour éviter des « problèmes de frontière » entre des compétences attribuées à des collectivités différentes. Un système de navette par autobus entre un centre de ville et un monument historique relève-t-il de la compétence « transports », « tourisme », « culture »... ?

- ensuite, pour des raisons d'efficacité : que se passera-t-il si la collectivité attributaire est dans l'impossibilité absolue, par exemple pour des raisons budgétaires, d'exercer sa compétence ? Par exemple, va-t-on systématiquement interrompre un réseau sur le territoire d'une collectivité si elle n'est pas en mesure de prendre en charge la totalité des opérations d'investissement qui lui incombent au titre de sa compétence exclusive ?

- enfin, je suis hostile au principe de l'exclusivité afin de laisser les collectivités libres de décider de partager une compétence si des circonstances locales l'exigent. En un mot : faisons confiance à l'intelligence territoriale. C'est ce souci de permettre aux collectivités de s'accorder sur un partage qui me fait vous proposer l'expression « compétences obligatoires partageables » plutôt que celle, moins parlante selon moi, de « compétences obligatoires non exclusives ».

Deuxièmement : préciser comment ces compétences partageables pourront effectivement être partagées.

Sur ce point également, faisons confiance à l'intelligence territoriale et contentons-nous, nous parlementaires, de fournir aux autorités locales les outils pour déterminer ce qu'elles considéreront comme correspondant au partage de compétences idéal.

Ces outils ne peuvent être à mes yeux que contractuels. C'est ce que traduisent mes pistes 2 à 5 :

Piste 2 : élargir le contenu du schéma d'organisation des compétences région-départements aux conditions du partage de leurs compétences respectives. La loi du 16 décembre invite le président de la région et les présidents des départements à conclure un schéma d'organisation des compétences pour fixer certaines règles, relatives par exemple aux conditions de délégation d'une compétence ou de certaines interventions financières. Afin de ne pas créer un instrument supplémentaire, je vous propose de nous appuyer sur ce schéma en élargissant son objet pour qu'il prévoie aussi les conditions du partage des compétences entre les départements et la région.

J'attire votre attention sur un point essentiel : si les collectivités ne se mettent pas d'accord sur les conditions du partage d'une compétence, celle-ci ne sera pas partagée. Elle restera à la collectivité que la loi aura désignée. Je crois que l'on ne peut pas faire autrement : si une même compétence peut être exercée par toutes les collectivités sans accord préalable avec la collectivité que la loi désigne comme attributaire, c'est la porte ouverte à l'anarchie. C'est en outre une question de cohérence : on ne peut pas encourager les collectivités à conclure des accords de partage et, en même temps, leur dire que, à défaut d'accord, il pourra quand même y avoir partage.

Piste 3 : autoriser la conclusion de schémas départementaux de partage des compétences du département et des communes ou EPCI.

Le schéma régional qui sert de support à ma proposition 2 ne concerne que les relations régions-départements. Il me semble indispensable d'impliquer le bloc communal et, pour cela, de prévoir un schéma départemental sur le modèle du schéma régional.

Je précise, pour ceux qui trouveraient mon dispositif compliqué, que ces schémas départementaux pourront être assez simples dans leur contenu -en se limitant à quelques compétences- et dans leur champ d'application : un schéma pourra n'être conclu qu'avec une ou quelques communes (ou EPCI).

D'autre part, le Président de la République a missionné M. Jean-Jacques de Peretti pour rédiger des modèles de schéma régional. On peut également imaginer de rédiger des modèles de schéma départemental.

Mes pistes 4 et 5 tirent les conséquences du fait que les EPCI exercent certaines compétences de plein droit : il me semble y avoir une certaine cohérence à exiger l'accord de la métropole sur le schéma de répartition des compétences entre département et région dès lors qu'elle exerce de plein droit des attributions relevant de ces deux collectivités ; de même, il serait logique que les EPCI aient leur mot à dire sur des schémas départementaux qui porteraient sur des compétences qu'il exercent de plein droit.

Troisièmement, c'est l'objet de ma proposition 6 : mettre en place une procédure de constat de carence en cas d'inertie de la collectivité habilitée à exercer une compétence. Il s'agit de reprendre une proposition essentielle de la « mission Belot », puisque c'est ce constat de carence qui permettra de faire en sorte qu'une compétence obligatoire soit effectivement exercée par son attributaire.

Quatrièmement, et pour terminer : assurer que le partage des compétences soit effectivement respecté. Intellectuellement, on pourrait imaginer d'assurer la compatibilité des interventions des collectivités exerçant une compétence en partage en permettant à l'une d'elles d'exercer une tutelle sur une autre. Comme vous l'aurez peut-être deviné, je refuse de vous proposer une telle solution (qui nécessiterait en outre une modification de la Constitution, alors que j'ai opté de vous

soumettre des propositions d'ordre législatif dans la perspective des adaptations annoncées de la loi de 2010).

Par conséquent, je ne vois plus, pour faire respecter les règles de partage d'une compétence, que la voie d'un contrôle en pure légalité, faisant, le cas échéant, intervenir le juge administratif.

C'est précisément en nous inspirant du contrôle de légalité exercé par l'État que je vous propose de créer un « contrôle de légalité territorial », permettant aux collectivités de soumettre au tribunal administratif, par déféré, leurs éventuels conflits relatifs au partage de leurs compétences (piste 8).

Pour que ce contrôle de légalité joue pleinement son rôle, il est souhaitable de prévoir un dispositif d'information des collectivités détentrices d'une compétence partagée lorsqu'une collectivité intervient dans ce domaine ; c'est l'objet de ma proposition 7.

Pour conclure, je dirais, même si ce n'était pas évident dans mon propos, qu'il ne faut pas juger trop sévèrement la loi de 2010 dans ses dispositions relatives à la répartition des compétences. Elle a au moins le mérite de jeter les bases d'un dispositif à deux étages, comme le souhaitait la « mission Belot » : un étage « compétence générale » et un étage « compétences d'attribution ». C'est pourquoi je considère qu'elle met la répartition des compétences sur de bons rails... à condition que le second rail soit redressé (ce qui, je l'admets, relativise mon jugement positif).

M. Claude Belot, président. – Il nous faut passer au crible vos propositions pour nous assurer de leur portée. Pour cela, il faut d'abord que nous nous entendions sur la conception qui est la nôtre de l'action publique. Par exemple, votre suggestion de s'en remettre au tribunal pour faire un arbitrage ne correspond pas à ma philosophie, car je pars du principe que les élus sont capables de traiter leurs affaires entre eux. Nous verrons ce point tout à l'heure et j'invite d'abord la délégation à réagir à la proposition 1 de notre rapporteur : « substituer au dispositif des compétences exclusives pures un système de compétences obligatoires partageables ».

M. Jean-Jacques Mirassou. – Je souhaite faire une remarque générale pour évoquer la pertinence du maintien de la clause générale de compétence. Je ne vois pas comment on va s'accommoder de cette optique, que je partage puissamment en tant qu' élu local, avec la négation qui en est faite dans le projet de loi. Le rapporteur propose un dispositif pour essayer de décrypter tout cela, mais cela reste tout de même relativement compliqué. Et cela risque d'empirer car, si le conseiller général est en même temps le conseiller régional, comment aura-t-il les moyens objectifs de choisir, à son niveau de responsabilité, entre une option ou une autre ? C'est une démarche schizophrénique !

M. Claude Belot, président. – Ne recommençons pas les débats que nous avons tenus il y a deux ans sur ce sujet. Nous avons alors fait le constat que les compétences étaient déjà réparties dans 90 % des cas. Les choses se passent bien

dans l'ensemble. Désormais, il s'agit de se pencher sur certaines compétences qui ont besoin d'être exercées et pour lesquelles la compétence n'est pas claire. Le sujet n'est donc plus de savoir s'il faut ou pas une compétence générale pour le département ou la région, mais de dresser l'inventaire de ces compétences – inventaire qui sera forcément variable, avec l'apparition de nouveaux besoins comme cela s'est produit avec le haut débit– et de savoir qui les exerce et comment. Il nous faut définir un système pour que soient effectivement traités les besoins d'intérêt général : si les choses se font, tout va bien ; si elles ne se font pas, il faut pouvoir faire dresser un constat de carence afin d'obvier à l'inertie.

Mme Dominique Voynet. – Je voudrais évoquer le cas particulier où les compétences sont officiellement exercées par l'État, impécunieux ou incapable de concrétiser ses engagements et qui somme les collectivités territoriales de « mettre au pot ». Je pense par exemple aux discussions engagées en Île-de-France pour le financement du Grand Paris ; je pense aussi au plan Campus, pour lequel le Gouvernement interpelle publiquement le président de région pour lui reprocher une insuffisante participation financière. On n'est pas là dans le domaine de la clarification de compétences des collectivités, mais bien dans celui du transfert des responsabilités de l'État sur les collectivités, transfert qui s'opère dans le plus grand manque de clarté, dans des domaines tels que les universités, le transport, le logement. Dans tous ces domaines et dans d'autres, le constat de carence pourrait aussi s'appliquer à l'État.

M. Antoine Lefèvre, rapporteur. – Nous sommes dans un débat qui concerne les collectivités territoriales, et non pas le constat des carences de l'État.

M. Claude Belot, président. – Je suis plutôt d'accord avec ce que dit Mme Voynet : l'État n'est pas tout blanc. Et je pense qu'il n'est pas forcément hors de notre débat d'aujourd'hui.

Mme Dominique Voynet. – Les collectivités territoriales pourraient répondre de façon plus positive, dès lors qu'on ne leur renverrait pas toujours l'idée qu'elles sont coûteuses et mal gérées.

M. Yves Daudigny. – Le titre IV de la loi de réforme des collectivités territoriales prévoit que la loi, à partir du 1^{er} janvier 2015, fixera les compétences exclusives des collectivités territoriales et les attribuera à telle ou telle personne publique. Il y aura donc des compétences exclusives, sauf dans les domaines du tourisme, de la culture et du sport. Par conséquent, le cas de l'économie, domaine majeur, reste en discussion.

Par ailleurs, le rapport que nous examinons aujourd'hui propose de modifier sensiblement le texte de loi en y introduisant des compétences obligatoires partageables, en lieu et place de compétences exclusives. A-t-il vocation à avoir un avenir législatif ?

M. Antoine Lefèvre, rapporteur. – Tout à fait, ne serait-ce que parce que la loi de 2010 elle-même a prévu une loi d'adaptation.

M. Yves Daudigny. – Je suis favorable à l'évolution du texte de la loi telle que la propose le rapporteur : passer de compétences exclusives –avec la force d'un tel qualificatif– à des compétences qui deviendraient obligatoires et partageables. Dès lors, on ne serait plus très éloigné des situations antérieures, sauf que le partage des compétences serait soumis à une obligation de contractualisation entre les différents niveaux impliqués.

M. Antoine Lefèvre, rapporteur. – Dans la perspective de la loi d'adaptation -pour laquelle un premier rendez-vous est fixé en 2018– plusieurs de mes pistes de travail font référence au fameux schéma de compétences. J'ai souhaité que ce schéma, déjà prévu par la loi de 2010, serve de support à un partage des compétences, notamment obligatoires, des collectivités.

M. Yves Daudigny. – Je suis favorable à cette évolution, tout en m'associant à la précédente remarque de mon collègue Jean-Jacques Mirassou : ce seront les mêmes élus à l'échelon départemental qui contractualiseront avec eux-mêmes, à l'échelon régional, pour se partager les compétences. Cette situation illustre bien la difficulté à comprendre comment, à travers cette loi, pourront fonctionner différents échelons avec de mêmes conseillers territoriaux...

M. Edmond Hervé. – Si les rapports entre l'État et les collectivités territoriales sont effectivement contractuels, ils sont avant tout politiques et budgétaires ; ils ne sont pas constitutionnels. Il faudrait, pour qu'ils le deviennent, que la Constitution énumère les compétences de l'État. Or, nous ne sommes pas dans cette tradition-là ; si tel était le cas, nous deviendrions un État fédéral. Cela n'est pas le cas et l'État dispose donc, chez nous, de la clause générale de compétence.

Je suis, pour ma part, favorable à des compétences obligatoires non exclusives, qui soient évidemment partageables. Toute collectivité territoriale a une compétence qu'elle peut, au nom du principe de libre administration et de contractualisation, transférer sans que cela ne constitue un abandon de compétence. J'approuve donc la piste 1 du rapporteur.

M. Claude Belot, président. – Je crois que, dans nos travaux, nous devons avoir une ambition plus forte que la simple publication d'un rapport, certes intéressant et fouillé, mais qui, s'il n'a pas de suite, s'assimile à un travail universitaire. Nous devons nous astreindre à essayer de faire traduire nos points de vue dans les textes à venir. Donc, si nous ne sommes pas aujourd'hui dans une configuration législative, nous devons discuter avec, en perspective, l'adoption de propositions applicables et qui seraient partagées par beaucoup.

J'attire votre attention sur l'intérêt de la mission que le Président de la République vient de confier à M. Jean-Jacques de Peretti pour clarifier les schémas régionaux de compétences. C'est un homme qui connaît très bien les collectivités territoriales et qui, comme il me l'a indiqué, a conçu sa mission comme devant faciliter l'application de la loi. Je crois qu'il pourrait être intéressant que la délégation le reçoive.

M. Edmond Hervé. – Lorsqu'on se réfère à l'article 73 de la loi, c'est bel et bien le présent qui est utilisé : « *dans les domaines de compétences que la loi lui attribue* ». C'est l'ensemble des lois qui existent déjà, complétées éventuellement par celles qui seront adoptées, qui fixent les compétences de la région et du département. La détermination de ces compétences n'est donc pas subordonnée à des lois qu'il faudrait adopter pour que l'article 73 prenne corps, car il n'emploie pas le futur.

Quand je vois la somme de lois, notamment pour le département, qui attribuent aujourd'hui des compétences, je me demande si, dans les faits, nous n'en arrivons pas à une situation quasiment comparable à une clause générale de compétence.

M. Jean-Jacques Mirassou. – L'interdiction des financements croisés serait contradictoire avec la piste 1 développée par le rapport. Je rejoins sur ce point ma collègue Dominique Voynet : les financements croisés répondent parfois à une nécessité et, souvent, à une urgence. Il n'est pas rare que l'État, qui par la loi entend interdire les financements croisés, les impose pourtant lui-même à des collectivités territoriales dans des domaines totalement hors de ses compétences. Je citerais l'exemple, pour la Haute-Garonne, du TGV.

M. Claude Belot, président. – La loi n'a d'ailleurs pas touché aux financements croisés quand c'est l'État qui porte le projet.

M. Pierre Jarlier. – J'approuve la réflexion qui a été faite de faire confiance à l'intelligence territoriale. C'est un système qui fonctionne assez bien. Je crois qu'il faut le dire : la situation actuelle est plutôt satisfaisante.

La piste 1 du rapport préconise de passer de la compétence exclusive à la compétence obligatoire partageable. On passe donc par le biais de la convention, donc d'un accord entre les deux parties, département et région. Certes, elles auront les mêmes élus, mais pas forcément les mêmes majorités ou les mêmes intérêts. Ainsi, il ne sera pas si facile pour la région et le département de trouver un accord sur l'exercice d'une compétence partagée. Or, s'il n'y a pas contractualisation, on revient à un système de compétence exclusive, donc à la case départ. Par conséquent, il n'y aura pas de financement croisé sur les sujets pour lesquels un accord n'a pas pu être trouvé. Les victimes en seront les départements, dans une moindre mesure, mais en premier lieu les EPCI et les communes, pour l'aboutissement de projets structurants : si la loi permet au département ou à la région de cofinancer leurs opérations, elle pose comme condition l'existence d'un intérêt départemental ou régional dont l'appréciation ne sera pas évidente pour des initiatives communales ou intercommunales.

Je suis donc assez d'accord avec l'idée de compétences partageables, mais il faut réfléchir à la manière dont on pourrait sortir d'un éventuel blocage en l'absence de convention entre le département et la région.

M. Claude Belot, président. – Je ne pense pas que ce risque existe lorsqu'une région décidera de répondre à un besoin nouveau : cette décision s'appliquera sur tout le territoire régional et si, dans un département, il se trouve des élus qui y étaient opposés, ils devront l'accepter comme étant celle de la majorité.

Est-il nécessaire de faire appel à des fonds de concours départementaux ? Si la réponse est majoritairement positive, il ne pourra donc pas y avoir de blocage puisque la règle sera devenue loi commune applicable à tous. La carence ne serait constatée que si un vote de la région démontrait une absence de majorité.

M. Pierre Jarlier. – C'est vrai pour les compétences que les départements ou les régions devront exercer eux-mêmes. Mais les situations se compliqueront lorsqu'il s'agira de les faire intervenir en appui à des projets portés par d'autres maîtres d'ouvrage tels que les intercommunalités, par exemple en matière de développement économique. S'il n'existe pas d'accord entre la région et le département sur la politique à mettre en place pour inciter à l'installation d'équipements structurants sur le territoire dans un domaine précis, il n'y aura pas de financement croisé et plus de compétence partagée. Ce seront donc les intercommunalités, structures de proximité, qui en seront les victimes. Il faut trouver une formule qui évite le blocage, sans pour autant revenir au système de compétence exclusive.

M. Claude Belot, président. – Vous avez cité le bon exemple : celui de la compétence économique. Des précisions restent à apporter sur ce point alors que, dans les autres domaines, je crois que l'on y voit assez clair.

Sur la compétence économique, la commission que j'ai présidée avait analysé les choses dans le détail et constaté que, dans la plupart des territoires, il y avait un partage de fait entre les régions, les départements et le bloc communal et intercommunal. Ce sont les régions qui sont clairement identifiées comme les interlocuteurs des organismes financiers ; ce sont elles, également, qui conduisent les politiques de filières ou qui, du fait de leurs liens avec l'enseignement supérieur, mènent des actions de recherche. Tout cela, les régions le font sur la base de dispositions légales. Les départements ont la responsabilité du foncier industriel -dont ils s'acquittent plutôt bien-, ils aménagent des zones d'activités, font construire des bâtiments... Finalement, les rôles ne sont pas si mal partagés.

M. Pierre Jarlier. – C'est le principe même des financements croisés auxquels les territoires ruraux sont toujours très attachés, car sans le double appui des départements et des régions, ils ne disposent pas des moyens suffisants pour intervenir. Je crains donc que, faute d'accord, il n'y ait à un moment qu'un seul financeur. Or, je ne crois pas au principe selon lequel un seul financeur pourrait se substituer aux deux autres.

M. Claude Belot, président. – Je suis surpris par cette position car il y a également l'Europe qui interdit que l'on donne plus de 30% d'aides publiques, ce qui, en tout état de cause, limite les financements des collectivités.

M. Jean-Jacques Mirassou. – La proposition n°1 permet, au-delà du principe, d'adapter des situations locales en fonction de la réalité et des particularités. Ce qui est vrai dans un département ne l'est pas forcément dans un autre. Ainsi, le département de la Haute-Garonne, qui a un budget important, pourra participer à l'opération Campus, comme à l'époque au plan « université 2000 ». Ce sont des actions qui dépendent des orientations politiques de cette collectivité et donc il faut laisser l'intelligence collective fonctionner. Cela se fait depuis très longtemps, y compris d'ailleurs lorsque la majorité qui peut gouverner une grande ville centre – comme Toulouse à l'époque – n'était pas exactement la même que celle du département. Dans ce cas, on arrivait à se mettre d'accord sur des projets qui véritablement garantissaient l'intérêt général dans le domaine culturel et sportif, comme dans le domaine universitaire ou économique avec l'aide apportée à Airbus. Encore une fois, cette proposition n°1 me convient car elle laisse libre cours à la respiration au niveau du terrain.

M. Claude Belot, président. – Je constate un relatif accord sur cette proposition n°1.

En ce qui concerne la piste n°2, pour élargir le contenu du schéma d'organisation des compétences région-départements aux conditions du partage de leurs compétences respectives, il me semble que cela va dans le même sens.

En ce qui concerne la piste n°3, tendant à autoriser la conclusion de schémas départementaux, de partage des compétences du département et des communes ou EPCI, il en va de même.

M. Antoine Lefèvre, rapporteur. – On décline sur le plan départemental en prenant en compte le fait intercommunal.

M. Claude Belot, président. – Certes, mais le département est une collectivité qui apporte, alors que les EPCI sont des collectivités qui reçoivent. Je m'interroge donc sur l'opportunité de la mise en place d'un schéma de ce genre.

M. Antoine Lefèvre, rapporteur. – Cela permettra au département d'intervenir également dans le fait communal en précisant le cadre de l'intervention.

Mme Dominique Voynet. – Il me semble qu'il y a un ensemble de cas particuliers, dans lesquels il n'y aura pas un accord contractuel permettant de se répartir les compétences exercées en commun – d'une certaine façon par le département et par les intercommunalités – mais une poursuite du mécanisme de soutien à un autre niveau. De même que l'Etat impécunieux a tendance effectivement à aller chercher des financements en direction des collectivités qui ne devraient pas financer ses propres compétences, de même le département peut être tenté d'inciter les collectivités à partager avec lui ce qui relève de ses propres compétences. Exemples : une petite et moyenne industrie (PMI) hébergée dans un local communal, un plan d'insertion économique piloté de fait par des communes et du personnel municipal, etc. C'est le cas également pour la mise en place du revenu de solidarité active (RSA) dans beaucoup de départements où c'est le personnel communal –

même si une partie est prise en charge par le conseil général par le biais d'une convention— qui instruit les dossiers pour le compte du département, etc. Jusqu'où peut aller cette sorte de défausse par ricochet ? L'État se décharge sur le département et la région, la région et le département sur les communes ou les intercommunalités.... Est- on libre de refuser ? Bien sûr que non. Que se passe-t-il alors ? Si dans mon département je ne souhaite pas m'occuper du dispositif de pilotage du RSA, je punis les usagers. C'est le cas en Seine-Saint-Denis en ce moment, un département ruiné avec des besoins énormes. Donc, comment se négocie le schéma de partage des compétences ?

M. Antoine Lefèvre, rapporteur. – Si on estime que les compétences de la commune sont partageables, il faut bien définir les modalités du partage. Une nouvelle fois, c'est le principe de l'intelligence territoriale : les collectivités s'entendront pour une bonne répartition et le résultat global ne pourra être atteint que si on y associe le niveau communal.

Mme Dominique Voynet. – Aujourd'hui, de plus en plus de départements vont dire : on construit des collèges, mais on demande aux communes de mettre à disposition les terrains. Si on refuse, que se passe-t-il ?

M. Antoine Lefèvre, rapporteur. – Là aussi, ce sont des conditions d'exercice de la compétence. La compétence des collèges, personne ne la remet en cause. Ensuite, sur les modalités pratiques de mise à disposition par la commune ou par une communauté de communes d'un terrain, une fois encore, c'est ce que l'on fait au quotidien.

M. Claude Belot, président. – J'ai observé partout où j'ai eu l'occasion de le voir que les départements et les régions ont plutôt bien exercé leurs compétences lycées ou collèges.

Mme Dominique Voynet. – Je me rends bien compte que je suis dans une situation particulière, avec un département en forte croissance démographique. C'est la troisième année consécutive que j'ouvre dans ma ville douze classes supplémentaires, ce qui est énorme.

M. Antoine Lefèvre, rapporteur. – Nous, nous avons des problèmes de fermeture de classes.

Mme Dominique Voynet. – Avec un département fauché, cela veut dire aussi que ce sont des gens pour lesquels il faudra, dans quelques années, un collège en plus. Et ce sont des zones du territoire où le foncier a un coût extravagant. Donc, lorsque l'on me demande de mettre à disposition le terrain dans une zone urbaine dense, le coût est de 6 à 8 millions d'euros. Je suis pour le schéma de répartition des compétences qui inclut les communes et, en même temps, si cela contribue à amplifier le phénomène de défaut sur les collectivités de rang inférieur, cela m'inquiète un peu.

M. Claude Belot, président. – Un point demande précision dans le schéma n°3 : « *pouvant couvrir les compétences régionales attribuées, en tout ou en partie, au département par un schéma régional, dans le respect de celui-ci* ». Cela veut-il dire que le département délègue ce qu'il a reçu ? Il faut quand même que la région ait son mot à dire là-dessus.

M. Antoine Lefèvre, rapporteur. – Elle peut dire ce qu'elle souhaite dans le schéma régional ; le schéma départemental devra lui être conforme. Face au risque de conflits entre le département et la région, je crois qu'il faut rappeler le principe selon lequel les schémas départementaux doivent respecter le schéma régional, sinon on perd toute la cohérence.

M. Pierre Jarlier. – L'idée des schémas départementaux de partage de compétence est tout à fait intéressante, d'autant plus que maintenant, avec les nouvelles organisations intercommunales, on arrive assez bien, au plus près du terrain, à régler beaucoup de problèmes, en particulier sociaux ou en matière de transport. A partir du moment où l'on établit un schéma départemental qui assure en même temps une cohésion de l'organisation de la compétence, la difficulté est de laisser aussi le choix à un moment. Si j'ai bien compris, c'est tout ou partie des EPCI qui pourraient être associés au schéma départemental. Il faut en effet laisser une grande souplesse, car tous les EPCI ne sont pas dotés ni des mêmes compétences, ni des mêmes moyens humains, ni des mêmes moyens d'ingénierie. Sous cette réserve, l'idée d'une organisation territoriale départementale qui fixe bien les modalités de transferts de compétences, ou de délégations de compétences, avec un projet territorial qui permet ensuite de le faire ou de ne pas le faire, est quelque chose de positif. Cela peut permettre d'améliorer le service rendu, voire de faire des économies de moyens. On voit bien, notamment en matière de transports, que les conseils généraux vont de plus en plus chercher en organisateurs secondaires les communautés de communes car ils constatent que l'on fait des économies d'échelle en s'organisant au plus près du territoire. Cela peut donc être vraiment intéressant.

M. Claude Belot, président. – On va donc dans ce sens là.

Mme Marie-Thérèse Bruguière. – D'un département à l'autre, la situation est complètement différente. Dans une région comme le Languedoc-Roussillon, où certains départements sont plus riches que d'autres, vous trouverez plus facilement de la place pour faire un collège en Lozère qu'ailleurs. On ne peut donc pas unifier. Cela tient aussi beaucoup aux élus et à la gouvernance. Certains s'entendront pour des schémas et d'autres ne voudront pas coopérer.

M. Antoine Lefèvre, rapporteur. – C'est la raison pour laquelle il faut prévoir quelque chose de suffisamment large qui englobe toutes les possibilités de l'intelligence territoriale. Quand il y a difficulté, il faut régler aussi la carence pour ne pas bloquer les territoires.

Mme Marie-Thérèse Bruguière. – Quand on s'entend, tout va très bien.

M. Claude Belot, président. – Je l’ai observé sur le terrain lorsque j’accompagnais Gérard Larcher dans de nombreux lieux au moment de la mission temporaire sur l’organisation et l’évolution des collectivités territoriales. Quand on avait autour d’une même table MM. Juppé, Rousset, Madrelle et le président de la communauté urbaine de Bordeaux, on avait l’impression d’être avec des gens qui avaient l’habitude de travailler ensemble. Avec MM. Queyranne, Mercier et Collomb, tout cela fonctionnait également très bien.

En ce qui concerne la piste n°4 tendant à « *subordonner la signature du schéma régional d’organisation des compétences à l’accord des métropoles situées sur le territoire de la région, dans la mesure où sont concernées des compétences qu’elles exercent de plein droit.* », cela me semble évident.

M. Antoine Lefèvre, rapporteur. – D’autant que la loi confère de plein droit aux métropoles, un certain nombre de compétences de plein droit de la région et du département. Les pistes n°4 et 5 sont les conséquences à chaque fois de la piste n°2.

M. Yves Daudigny. – Je le comprends pour la piste n°4, car la piste n°2 est un schéma région-département. Donc la piste n°4 conduit à soumettre ce schéma à l’accord des métropoles, ce qui est cohérent. En revanche, pour la piste n°3, cela l’est moins dans la mesure où il s’agit d’un schéma départemental avec les communes et les EPCI. Donc les EPCI sont obligatoirement dedans. La soumission à leur accord est donc déjà contenue dans la piste n°3.

M. Antoine Lefèvre, rapporteur. – Non, dans la piste n°3, on ne subordonne pas l’accord à la signature. C’est le fait de permettre que des schémas puissent exister. La notion est donc différente.

M. Claude Belot, président. – Cela ne me choque pas outre mesure. On peut donc avancer dans cette voie qui obligera les gens à se parler, à contractualiser, ce qui est déjà important.

La piste n°6, consistant à « *mettre en place une procédure de constat de carence en cas d’inertie de la collectivité habilitée à exercer une compétence* », est importante. Par exemple, la région Poitou-Charentes a refusé le haut débit, comme les départements de la Charente et des Deux-Sèvres. Les gens autour du Futuroscope et la Charente-Maritime s’y sont consacrés. Aujourd’hui les tarifs moyens du téléphone et d’internet ne sont pas du tout les mêmes dans les quatre départements de la région. Certains n’ont même rien du tout.

La piste 7, qui consiste à prévoir une information entre collectivités qui partagent une compétence, me semble de bon sens.

La piste 8, en revanche, me choque : « *créer un "contrôle de légalité territorial", inspiré du contrôle de légalité classique, permettant aux collectivités de soumettre au tribunal administratif, par déféré, leurs éventuels conflits relatifs au*

partage de leurs compétences ». Les élus sont des gens responsables qui peuvent régler leurs conflits entre eux.

M. Antoine Lefèvre, rapporteur. – C'est un peu le corollaire du constat de carence : celui-ci permet de pousser à agir une collectivité qui n'exerce pas une compétence qu'elle détient ; la piste 8 permet d'empêcher une collectivité d'exercer une compétence qu'elle ne détiendrait pas.

M. Edmond Hervé. – Monsieur le Président, je suis surpris de votre réticence à l'égard de cette proposition. Le législateur doit se préoccuper de l'application de la loi et prévenir les situations de blocage qui peuvent survenir en cas de problème d'interprétation des textes législatifs. La procédure de déféré est un moyen de limiter ces situations de blocage, même si la prudence devrait nous conduire à imposer un délai pour l'intervention du juge.

Par ailleurs, si ce contrôle de légalité territoriale n'était pas confié au juge administratif, qui pourrait l'assurer ? Le représentant de l'État dans le département ou la région ? Le ministre ? Le recours au juge administratif préconisé par notre rapporteur me semble donc être une bonne formule pour les administrés, sous réserve, je le répète, de prévoir des délais qui encadrent cette procédure. Sans doute faudrait-il également prévoir une intervention directe du Conseil d'État pour disposer d'une interprétation de portée nationale ?

M. Jean-Jacques Mirassou. – Entre deux collectivités territoriales, une difficulté d'interprétation de la loi peut aussi être le prolongement d'un désaccord qui trouve sa source ailleurs. Pour cette raison, je ne suis pas convaincu par le recours au juge administratif pour trancher ces conflits.

M. Claude Belot, président. – Pour l'heure, l'essentiel est de bien dire que nous souhaitons qu'il y ait une instance pour trancher un éventuel conflit et de lui impartir un délai pour se prononcer. D'où les questions : quelle instance ? Quel délai ?

M. Antoine Lefèvre, rapporteur. – Nous pourrions prévoir un délai de deux mois pour l'intervention du juge administratif.

M. Claude Belot, président. – Pour l'instance, je verrais peut-être une sorte de « conseil des sages », pourquoi pas composé de personnes désignées par les parties, départements et région.

M. Edmond Hervé. – Il s'agit quand même d'un recours en droit. Alors pourquoi pas le juge ?

M. Claude Belot, président. – Je comprends que des particuliers aient recours au juge en cas de conflit avec l'administration. Cela me heurte pour une collectivité à l'égard d'une autre qui devrait être son partenaire.

M. Edmond Hervé. – Il n'est pas rare aujourd'hui –on le voit avec les départements– que les collectivités territoriales saisissent le juge administratif.

Mme Dominique Voynet. – Je voudrais rappeler qu'en Martinique, pour ne citer que cet exemple, aucun accord n'a pu être trouvé entre le conseil régional et le conseil général pour déterminer la clé de répartition financière de l'aménagement d'une desserte routière entre Fort-de-France et Sainte-Anne. Ce conflit dure depuis dix ans et l'État n'est pas capable de le régler.

M. Claude Belot, président. – En conclusion, nous sommes d'accord pour un contrôle –par qui, cela reste à déterminer– à exercer dans un certain délai.