

## **Le rapport Jean-Jacques de Peretti sur la répartition des compétences entre les départements et les régions. (1<sup>ère</sup> partie).**

### **Rappel**

Nicolas Sarkozy a confié, en janvier dernier, à son ami Jean-Jacques de Peretti, conseiller d'État et maire de Sarlat, une mission de réflexion sur **la répartition des compétences des régions et départements** ; plus exactement une mission exploratoire sur ce que pourraient être **les Schémas d'Organisation des Compétences et de Mutualisation des Services (SOCMS)** prévus l'article 75 de la loi du 16 décembre 2010. Ces Schémas constituent le premier travail des fameux conseillers territoriaux qui doivent les faire adopter dans les six mois qui suivent leur élection de mars 2014, et en tout cas avant le 1<sup>er</sup> janvier 2015, faute de quoi les départements et les régions ne pourront plus cumuler les subventions sur aucune action. L'adoption du schéma est donc soumise non à une obligation, mais à une forte contrainte, puisque les collectivités seront bloquées dans leur action si elles ne l'adoptent pas. (« *Faute de schéma, les départements et les régions ne pourront plus apporter conjointement leurs financements aux projets des autres collectivités* ») Ça, c'est le bâton. J-J de Peretti suggère qu'il pourrait y avoir aussi une carotte : le développement des fonds européens, gérés par les régions, en subventions globales.

La remise de ce rapport a été sans cesse reportée : fin juin, fin juillet, fin août. Finalement, Nicolas Sarkozy a reçu le rapporteur qui lui a remis son texte, **le 13 septembre**. Nous sommes donc maintenant en possession de ce document important.

La loi énumère les compétences qui pourraient ainsi faire l'objet de la négociation entre la région et les départements qui la composent : le développement économique, la formation professionnelle, la construction, l'équipement et le fonctionnement des collèges et des lycées, les transports, les infrastructures, voiries et réseaux, l'aménagement des territoires ruraux, les actions environnementales. Le rapport de Peretti explore tous ces sujets, mais élargit le propos à toutes les autres compétences exercées par les départements et les régions et qui pourraient faire aussi l'objet du partage. Si le SOCMS est exhaustif, c'est-à-dire englobe la totalité des compétences des deux niveaux de collectivités, pourrait-on l'assimiler à un « *projet de territoire* », prenant en compte la globalité des problèmes et dépassant de simples ententes sectorielles ?

Le SOCMS a aussi pour but de permettre aux conseils généraux et aux conseils régionaux de mettre en commun certains services régionaux et départementaux, afin « *d'améliorer l'efficacité de la dépense publique* ».

Le rapport qui est sous-titré « ***La liberté de s'organiser pour agir*** » souligne le fait, inédit, que la répartition de compétences sera différente d'une région à l'autre selon les résultats de la négociation. Cette nouveauté est en effet importante pour au moins trois raisons.

1. « *Pour la première fois, les élus départementaux et régionaux se mettront autour de la table sans l'État, pour décider de ce qu'ils feront ensemble, en particulier de dégager des marges de manœuvre* ».
2. Elle introduit plus de souplesse et plus d'adaptation aux réalités locales qu'une répartition uniforme de compétences qui serait décidée par la loi. (« *C'est une réponse à la diversité des territoires de la République* »).

3. Elle donne l'initiative aux élus et non à l'État. « *Les élus doivent définir l'organisation la mieux adaptée aux besoins locaux* ».

Rappelons aussi que le Parti socialiste a dit sa volonté d'abroger ces dispositions en cas d'alternance en 2012. Son refus vise surtout la création des conseillers territoriaux, artisans des schémas. J-J de Peretti est persuadé que quoiqu'il advienne en 2012, la nécessité de répartir les compétences des départements et des régions par la négociation entre les élus s'imposera. En effet, contrairement à ce qui était prévu à l'origine, il n'y aura pas, avant le mois de mai 2012, la grande loi de répartition des compétences qui avait été promise et à laquelle le président de la République a brutalement renoncé en juin 2010. Devant ce vide, il faudra bien faire quelque chose pour clarifier la répartition. Tout le monde politique est d'accord là-dessus. Le rapporteur dit assez justement : « *Le silence de la loi est la richesse des territoires* ».

J-J de Peretti pense même que l'enjeu de la répartition des compétences entre les régions et les départements est si urgent qu'il propose d'agir dès maintenant (« *dès le 1<sup>er</sup> janvier 2012* »), sans attendre les élections de mars 2014. Les élus actuels peuvent déjà se mettre au travail de concertation, ce qui facilitera la tâche ultérieure de conseillers territoriaux. L'accélération du calendrier est-elle jouable dans la situation politique actuelle d'attente des résultats des élections présidentielles et législatives ?

Enfin, se pose la délicate question de l'interférence avec les futurs contrats de projet État/Région et les futurs contrats de développement européens (les « *programmes opérationnels* »), dans la mesure où les contrats actuels arrivent à échéance à la fin 2013, et où il faut préparer les suivants sur la base de la répartition des compétences !

Dans cette note, nous donnerons **les grandes lignes de ce rapport**.

Le rapport se décline en « **quinze convictions** ». L'essentiel de ces propositions peut être mis en oeuvre à droit constant. Quelques aspects nécessitent une nouvelle intervention du législateur.

## **1. La liberté des élus de s'organiser entre eux.**

Le rapport rappelle la difficulté de concilier notre tradition d'un État unitaire avec l'organisation décentralisée désormais constitutionnalisée. La seule issue est le « *développement de politiques contractuelles* ».

Beaucoup d'incertitudes sur cette voie ont abouti à la situation actuelle « *d'enchevêtrement excessif des compétences* » et « *de développement incontrôlé des financements croisés* ». Il faut donc « **clarifier** ».

Le rapport estime qu'il y a un large consensus pour définir « *les vocations spécifiques de chaque niveau de collectivités* » :

- la proximité pour le bloc communal ;
- les solidarités sociales et territoriales pour le département ;
- les missions stratégiques et la préparation de l'avenir pour la région.

Il analyse ensuite les caractéristiques de l'article 75 de la loi du 16 décembre 2011 :

- Il se fixe pour objectif explicite de « *favoriser la clarification des interventions publiques sur le territoire de la région et de rationaliser l'organisation des services des départements et des régions* » ;
- Il ouvre la possibilité au conseil régional et aux conseils généraux de la région d'élaborer conjointement un SOCMS, approuvé par délibérations conjointes du conseil régional et de chacun des conseils généraux ;
- Il ne prévoit donc pas une organisation uniforme des compétences dans chaque département de la région, mais requiert un accord unanime des collectivités régionales et départementales.

Le schéma fixe :

- les délégations de compétences de la région aux départements et des départements à la région, qui restent exercées au nom et pour le compte des collectivités territoriales ;
- l'organisation des interventions financières respectives en matière d'investissement et de fonctionnement des projets décidés et subventionnés par une collectivité ou un groupement de collectivités ;
- les conditions d'organisation et de mutualisation des services.

Le rapport souligne que « **la loi confie ce chantier aux seules collectivités et n'a pas prévu d'intervention de l'État** » (si ce n'est en aval pour le contrôle de légalité). Le silence de la loi doit s'interpréter comme laissant la possibilité de **choix différenciés selon les départements**.

Une difficulté réside dans le fait que la loi impose « **une association étroite des métropoles** » à la démarche et prévoit que chaque métropole du territoire régional est consultée lors de l'élaboration, du suivi et de la révision du SOCMS.

J-J de Peretti a beau parler de la liberté des élus, il faut reconnaître qu'elle est quand même bien encadrée. Il faut, en effet, croiser l'article 75 de la loi du 16 décembre 2010 avec l'article 76 de la même loi. Les contributions financières du conseil régional aux actions des collectivités et groupements est réservé aux « *opérations d'intérêt régional* » qu'il s'agira donc de définir. La participation minimale de la collectivité ou du groupement maître d'ouvrage est de 20 % , sauf exceptions (rénovation urbaine, rénovation des monuments protégés, réparation des dégâts causés par les calamités publiques). Une autre dérogation en faveur des opérations sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat est aussi inscrite dans la loi pour les opérations inscrites au contrat de projet État/région (CPER).

Le croisement de l'article 75 et de l'article 77 introduit d'autres règles limitatives. À défaut d'adoption du SOCMS avant le 1<sup>er</sup> janvier 2015, le cumul d'une subvention d'investissement ou de fonctionnement de la région et du département sur un même projet est proscrit, sauf :

- s'il est décidé par une commune de moins de 3 500 habitants, ou un Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de moins de 50000 habitants ;
- s'il s'agit de subventions de fonctionnement dans les domaines de la culture, du sport ou du tourisme.

Toute délibération qui s'affranchirait de ces dispositions serait considérée comme nulle.

## 2. Le calendrier de cet exercice peut et doit être anticipé.

Le rapport de Peretti soulève une question de calendrier qui a, semble-t-il, échappé au législateur.

L'article 75 de la loi du 16 décembre 2010 prévoit que les SOCMS peuvent être élaborés dans les 6 mois qui suivent l'élection des conseillers territoriaux (donc entre mars et septembre 2014). Mais, comme nous venons de le voir, l'article 77 dispose qu'à défaut d'adoption dans la région concernée d'un tel schéma avant le 1<sup>er</sup> janvier 2015, aucun projet de pourra bénéficier d'un cumul de subvention d'investissement ou de fonctionnement accordées par un département de cette région. Dans ce cas **le délai est de neuf mois**, que le rapport juge très insuffisant, au regard de l'ampleur du schéma qui touche à de très nombreuses compétences, exige une préparation technique par les services des collectivités, un accord politique à négocier, une attribution d'une partie importante des budgets des collectivités, un accord social puisque les mutualisations risquent de modifier les services et donc les positions des fonctionnaires territoriaux, sans parler d'une concertation avec la société civile qui mériterait d'être associé à ce travail.

De plus, les élections locales de mars 2014 seront suivies d'un temps plus ou moins long consacré à la mise en place des nouvelles assemblées, avant qu'elles puissent réellement se mettre au travail.

Enfin il faut **tenir compte du calendrier des futures contractualisations** : contrats de projets État/région (CPER) et programmes opérationnels européens (POE).

Le rapport rappelle utilement l'état actuel de ce calendrier :

- ÉTÉ 2011 : orientations générales au niveau européen pour la « *politique de cohésion* » ;
- MI-2 011- DERNIER TRIMESTRE 2012 : réflexions stratégiques pour les CPER et les POE, en fonction des orientations européennes ;
- NOVEMBRE-DÉCEMBRE 2012 : cadrage stratégique national pour les POE et les CPER, par un Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT) ;
- ANNÉE 2013 : négociation avec les régions des CPER et des POE.
- JANVIER 2014 : signature et démarrage des nouveaux contrats.

Le rapport fait remarquer que **ce calendrier « est inversé »** : « *on décide d'abord de ce que l'on fait, puis on renouvelle les élus, puis on décide qui fait quoi* » ! **La conclusion générale des CPER et des POE « va rigidifier le contenu des SOCMS, voire quasiment priver les élus de toute marge de manœuvre, tant les cofinancements décidés en 2013 préjugeront l'exercice des compétences à partir de 2015 »**

Le rapport rappelle judicieusement que « *l'État est fortement interpellé sur la nécessité de faire évoluer sa conception de la contractualisation et donc sa pratique de l'aménagement du territoire* ». Il souhaite que l'évolution **conduise l'État « vers plus de partenariat, plus de régulation ou de péréquation mais, surtout, moins d'interventionnisme »**.

Sans modification du calendrier prévu par la loi du 16 décembre 2010 l'administration territoriale sera « *grippée* ». La mission souhaite donc que l'on encourage les collectivités « *à anticiper la discussion sur les SOCMS* ». Peut-on aboutir avant 2014 ? Peut-on mutualiser des services et organiser de premières délégations de compétences avant l'adoption du Schéma ? En recommandant **l'ouverture des concertations locales à partir de janvier 2012**, le rapport semble oublier les échéances présidentielles et législatives qui ne peuvent conduire les élus qu'à l'attentisme, surtout s'ils espèrent l'alternance et la modification au moins partielle de la loi du 16 décembre 2010.

La mission propose le calendrier suivant :

- 1<sup>ER</sup> JANVIER 2012 : entrée en vigueur des dispositions sur la part de financement à la charge des collectivités territoriales maîtres d'ouvrage ;
- 1<sup>ER</sup> SEMESTRE 2012 : discussions techniques sur les SOCMS ; (ce qui veut bien dire que les politiques sont occupés à autre chose !)
- 2<sup>ÈME</sup> SEMESTRE 2012 : débat public et négociations politiques ;
- 1<sup>ER</sup> TRIMESTRE 2013 : poursuite du débat public, concertation avec les agglomérations et les intercommunalités et consultation des instances représentatives de la fonction publique territoriale ;
- 2<sup>ÈME</sup> TRIMESTRE 2013 : délibérations du conseil régional et des conseils généraux sur les SOCMS (ou constatation de l'impossibilité d'aboutir), négociations techniques avec l'état sur les CPER et les POE ;
- 2<sup>ÈME</sup> SEMESTRE 2013 : négociations politiques et conclusion des CPER et des POE ;
- 1<sup>ER</sup> trimestre 2014 : élection des conseillers territoriaux ;
- 2<sup>ÈME</sup> TRIMESTRE 2014 : mise en place des assemblées.
- 2<sup>ÈME</sup> SEMESTRE 2014 : nouvelle tentative de mise en œuvre pour les territoires n'ayant pas pu anticiper les conclusions des SOCMS ;
- SEPTEMBRE 2014 : délai ultime fixé par la loi pour conclure les SOCMS ;
- 1<sup>ER</sup> JANVIER 2015 : entrée en vigueur de l'article sur le cumul des subventions d'investissement et de fonctionnement des régions et des départements.

### **3. De bonnes pratiques existant déjà peuvent guider l'élaboration des SOCMS.**

La mission a effectué des enquêtes auprès des préfets. Elle s'est déplacée sur quelques territoires. Elle a réalisé des entretiens avec les associations d'élus et des exécutifs locaux.

Elle a voulu ainsi identifier « *les bonnes pratiques* » contractuelles qui existent déjà entre les collectivités territoriales afin d'éclairer ce que pourrait être une méthodologie de mise en place de SOCMS. Les contractualisations entre les conseils généraux, les agglomérations, les intercommunalités ou les pays ne touchent qu'environ 25 départements. Par contre l'appropriation par les conseils régionaux de la procédure des **Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SRADTT)** mérite d'être soulignée. Quinze régions en sont dotées, plusieurs autres sont en cours d'élaboration. C'est la preuve que les régions sont capables de se doter d'un document stratégique global.

Le rapport détaille certaines de ces réussites et en donne d'autres en annexe. C'est une partie très intéressante et pleine de leçons pour l'avenir. On découvre ainsi, par exemple, le projet de pôle métropolitain Lyon-Saint-Etienne-Nord-Isère, illustrant à la fois la coordination de certaines compétences et des règles de gouvernance commune. L'Assemblée des Pays de

Savoie, rassemble, sous forme d'un établissement public, les deux conseils généraux de Savoie et de Haute-Savoie. Là aussi la liste des compétences déléguées et les règles de la gouvernance apportent des leçons utiles. La mise en place du SRADDT de Midi-Pyrénées, considérée comme exemplaire, est longuement étudiée, aboutissant, en particulier à des conventions cadre entre la région et les départements en matière de développement économique qui pourraient servir de modèle pour les SOCMS. En Ile-de-France, la région a mis en place une contractualisation avec l'ensemble des conseils généraux franciliens. Ces contrats ont pour objectif de compléter les contrats de projets État/région, « *pour en affiner la portée* ». La région et le département s'engagent à financer, à parts égales, un certain nombre de projets dans des domaines très variés.

Le rapport conclut : « *Ces bonnes pratiques montrent que régions et départements sont déjà engagés, pour certains d'entre eux, dans l'organisation d'une partie de leurs compétences, et parfois même, dans une mutualisation des services* ». Mais il s'agit souvent de coup par coup, lié à des personnalités d'élus et à des opportunités souvent sectorielles. L'ambition des SOCMS est de généraliser, de rendre plus global, de donner une assise plus stratégique et plus territoriale, de mieux lier les problèmes de financements aux choix arrêtés.

#### **4. Les compétences décentralisées prises en compte par le SOCMS.**

Le rapport rappelle d'abord ce que l'on appelle « *compétences* ». Elles sont de trois natures :

- **la compétence générale** accordait « *au profit des collectivités territoriale la capacité à agir, sauf dans le cas où la loi aurait très expressément attribué cette compétence à une autre collectivité et qu'il puisse être justifié d'un intérêt local* ». La loi du 16 décembre 2010 « *l'a maintenue pour les communes et l'a remplacée, pour les départements et les régions, par un ensemble comprenant un principe de compétences exclusives, une capacité d'initiative et un encadrement des financements croisés* » ;
- **les compétences exclusives**. Les compétences sont exclusives « *lorsque leur exercice est attribué par la loi à un seul échelon* ». « *Le caractère exclusif se traduit par une désignation législative explicite de la collectivité responsable ainsi que par une définition de son contenu. Dès lors que la compétence a été ainsi attribuée, les autres collectivités ne peuvent plus intervenir dans ce champ. Mais elle peut faire l'objet d'une délégation au profit d'une autre collectivité. L'exclusivité assure par définition la clarification des compétences* ». 82 % des budgets départementaux et 73 % des budgets régionaux entrent dans ce cadre ;
- **les compétences partagées**. Une compétence est partagée « *si la loi prévoit qu'elle peut être exercée par plusieurs collectivités de niveaux différents qui peuvent donc intervenir sur le même champ simultanément* ». Elle peut concerner tout ou partie d'une même compétence. La loi du 16 décembre 2010 a défini **la culture, le sport et le tourisme** comme des compétences partagées entre les communes les départements et les régions. Pour les conseils généraux les dépenses liées au compétences partagées représentent 18 %. Pour les conseils régionaux, elles représentent 27 %.
- enfin la loi peut prévoir **des modes de collaboration tels que le chef de filât, le conventionnement, la délégation**.

Une autre classification des compétences est celle que l'on trouve de le rapport d'Alain Lambert, rapport commandé par François Fillon, remis le 7 décembre 2007 et portant

sur « *les relations entre l'État et les collectivités territoriales* ». (Alain Lambert, ancien ministre, ancien président de la communauté urbaine d'Alençon, est un ancien centriste devenu UMP dans l'Orne). Il distingue :

- **les compétences conjointes**, codétenues par plusieurs titulaires ;
- **les compétences partagées**, fractionnées entre plusieurs titulaires ;
- **les compétences parallèles**, reconnues à plusieurs titulaires ;
- **les compétences concurrentes**, revendiquées par plusieurs titulaires.

Le rapport estime que c'est sur cette base que devrait s'engager le débat sur le contenu des SOCMS.

**La loi du 16 décembre 2010 énumère les compétences qui doivent être traitées par les SOCMS :**

- **le développement économique.** La loi du 13 août 2004 (acte II-Raffarin) confie à la région un rôle de coordination de l'action des collectivités territoriales et de leurs groupements. Elle est ainsi chargée « *de définir le régime et de décider de l'octroi des aides aux entreprises qui revêtent la forme de prestations de service, de subventions, de bonifications d'intérêts, de prêts et avances remboursables* ». La même loi prévoit que « *les départements, les communes et leurs groupements peuvent participer au financement de ces aides dans le cadre d'une convention passée avec la région* ». Elle autorise d'État à confier à la région l'élaboration du **Schéma Régional de Développement Économique (SRDE)** et à déléguer l'octroi de ses aides aux entreprises. Mais le rapport reconnaît que ce dispositif légal fonctionne mal et que « *la compétence économique est en pratique très fragmentée* ». Autrement dit, chacun fait un peu ce qu'il veut et la région, qui n'est pas dotée d'un pouvoir prescriptif ou réglementaire a bien du mal à jouer un rôle régulateur.
- **La formation professionnelle.** La même loi du 13 août 2004 confie à la région « *la définition et la mise en œuvre de la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle* », mais aussi le développement cohérent de l'ensemble des filières de formation. La loi rend la région compétente pour adopter, en concertation avec l'État, les autres collectivités et les organisations syndicales le **Contrat de Plan Régional de Développement des Formations Professionnelles (CPRDF)**. Les observateurs remarquent que dans ce domaine également le système prévu par la loi fonctionne assez mal.
- **La construction, l'équipement et l'entretien des collèges.** Cette compétence est exercée par le département. Depuis 2004, celui-ci est également responsable et gestionnaire de personnels « *Techniciens, Ouvriers et de Service* » (TOS).
- **La construction, l'équipement et l'entretien des lycées.** Cette compétence est exercée par la région qui a également en charge les TOS.
- **Les transports publics.** Les transports urbains relèvent de la commune ou de l'intercommunalité, les transports routiers non urbains du département pour le scolaire et de la région pour « *les liaisons routières d'intérêt régional* ». Les transports ferroviaires relèvent de la région. Le rapport estime que « *la fragmentation de cette compétence fragilise la mise en œuvre de politiques territoriales intermodales* ».
- **Les infrastructures.** La loi du 13 août 2004 dispose que « *la région, en association avec l'État, dans le respect des compétences des départements et en*

concertation avec les communes et leurs groupements est chargé de l'élaboration d'un **Schéma Régional des Infrastructures et des Transports** ». Le rapport souligne « la complexité de la formule législative » et « l'enchevêtrement des compétences en la matière ». La même loi a organisé le transfert « de la propriété, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion » de grandes infrastructures parmi lesquelles les aérodromes civils, les ports non autonomes et les ports maritimes.

- **La voirie.** « Il s'agit d'une compétence partagée entre l'État, le département et la commune ou l'intercommunalité au titre des missions incombant respectivement au propriétaire, au gestionnaire détenteur de la permission de voirie ou au détenteur du pouvoir de police spécial ». Le transfert des routes nationales, en 2004, a renforcé considérablement le rôle du conseil général. Le rapport estime que ce secteur « reste difficilement lisible » et cite l'exemple des polémiques à propos de la responsabilité du déneigement.
- **Les réseaux et les nouvelles technologies.** Il s'agit de compétences facultatives, qui « ont fait l'objet de positionnements très différents selon les territoires ». Ce sont souvent les opérateurs qui font des propositions aux élus qui ont rarement l'initiative. On aboutit généralement à des « délégations de mission de service public ». Le rapport estime « qu'il en est résulté des opérations non coordonnées et des inégalités flagrantes entre les citoyens ».
- **L'aménagement des territoires ruraux.** « Il ne s'agit pas à proprement parler d'une compétence, mais bien plutôt de l'aide financière que région et département peuvent apporter afin de finaliser les plans de financement des équipements ou investissements des petites communes et intercommunalités ».
- **Les actions environnementales.** « Très complexe, la compétence environnementale est exercée par tous les échelons qu'il s'agisse, à titre d'exemple, de la commune ou de l'intercommunalité pour la collecte des déchets, du département pour la planification de l'élimination des déchets ménagers ou de la région pour la planification de l'élimination des déchets industriels ». Il faut noter que « les lois Grenelle » a confié à la région un rôle très important de **planification du développement durable** et des réponses au réchauffement climatique. (loi Grenelle I du 11 février 2009 et loi Grenelle II du 12 juillet 2010). Cette thématique peut d'ores et déjà être mise en œuvre dans le cadre des SRADDT.

Il faut ensuite traiter **des compétences partagées, reconnues comme telles par la loi du 16 décembre 2010.**

- **Le tourisme.** La région définit les objectifs à moyen terme par le **Schéma Régional du Tourisme et des Loisirs**, tandis que le département établit des documents d'orientation et anime les politiques du tourisme départemental. La commune peut, depuis 2004, instituer un Office de Tourisme local. En février 2011, le Comité National du Tourisme a publié un rapport relatif aux dépenses du tourisme. 2006 est la dernière année connue. L'État a consacré quelque 598 millions d'euros en faveur du tourisme, plus le reversement de 273 millions de taxes affectées (dont 186 millions de taxe de séjour et de taxe sur les remontées mécaniques). De leur côté, les collectivités territoriales ont apporté 256 millions d'euros au titre des contrats de projets État/région et 745 millions en engagement direct (au bénéfice des comités et des offices).
- **Le sport.** « Tous les échelons peuvent contribuer à la promotion des activités physiques et sportives. Les communes et l'intercommunalité sont les principaux

*financeurs pour la création et la gestion d'équipements dont les trois quarts leur appartiennent. Les départements peuvent contribuer à la construction et assurer la maîtrise d'ouvrage des équipements d'intérêt départemental. La région peut apporter un financement supplémentaire »* En 2007, la dépense publique pour le sport s'élevait à 13,45 milliards d'euros, 3,2 milliards de l'État, 9 milliards des communes et de leurs groupements, 0,79 milliard des départements, 0,49 milliard des régions. Le Comité National Olympique du Sport Français (CNOSF) qui a déjà joué une pression forcenée et efficace pour que le sport soit inscrit comme une compétence partagée dans la loi du 16 décembre 2010, travaille actuellement à une anticipation relative au sport dans les SOCMS.

- **La culture.** *« Tous les échelons peuvent contribuer à la promotion et au développement des activités culturelles à titre exclusif ( enseignement initial pour les communes et l'intercommunalité, patrimoine rural non protégé pour les départements, inventaire général du patrimoine pour la région) ou partagé (musées, bibliothèques, conservatoires, festivals...) »*. Le rapport Jérôme Bouet commandé par le ministère de la culture et remis en octobre 2010, prône « l'adaptation du partenariat à chaque territoire » et « le recours à l'expérimentation ». Il existe aussi un rapport intéressant sur le financement du spectacle vivant (juin 2011). Le rapport souligne que « de nombreux acteurs culturels estiment que la réduction du mécénat et le recul des financements des collectivités, principalement des départements, hypothèquent la préservation des sources de financement du spectacle vivant et nécessitent une vigilance particulière ».

Le rapport estime que le SOCMS peut aller au delà et englober **d'autres compétences.**

- **L'urbanisme et la gestion de l'espace.** L'essentiel de la compétence est exercée au niveau communal : Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) et Plans Locaux d'Urbanisme (PLU).
- **Le logement et l'habitat.** *« Cette compétence devient de plus en plus fragmentée. Les EPCI exercent un rôle croissant par le biais des Plans Locaux de l'Habitat (PLH), mais les communes gardent un rôle central. L'exercice de la police de l'habitat insalubre peut maintenant être communautarisée. Le département y est aussi présent par le biais social (Fonds de Solidarité pour le Logement ; FSL) alors que la région intervient dans le logement des étudiants. L'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) a contribué à accroître les financements croisés. La loi du 13 août 2004 a mis en place un système de délégation des aides à la pierre au profit des intercommunalités ou, à défaut, du département »*
- **L'action sociale.** *« La loi confie au département la définition et la mise en oeuvre de la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences restées à l'État, aux autres collectivités territoriales, ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale. Le département organise la participation des personnes morales de droit public et de droit privé et adopte un **Schéma départemental d'action sociale** ».*
- **La santé publique.** *« L'État est compétent pour définir les politiques de santé et les décliner. Les communes ou leurs groupements organisent et financent les services communaux d'hygiène et de santé, ainsi que la désinfection. Le département est responsable de la protection sanitaire de la famille et de l'enfance. La région peut définir des objectifs particuliers de santé et les mettre en oeuvre. La loi du 21 juillet 2009 a créé les Agences Régionales de la Santé (ARS) qui exercent dorénavant la plus grande partie des attributions de l'État ».*

- **L'enseignement supérieur et la recherche.** « Cette compétence relève de l'État, mais différentes planifications mises en place par ce dernier (Université 2000, Plan Campus...) ont impliqué l'échelon régional, quelquefois les départements et les grandes agglomérations ».
- **L'innovation.** « Il ne s'agit pas à proprement parler d'une compétence, mais bien plutôt d'un ensemble transversal de politiques publiques faisant l'objet d'une approche stratégique commune État/région ».

Le rapport conclut cette partie en constatant **l'ampleur et la diversité des compétences déjà décentralisées** ce qui ouvre aux élus un large éventail de choix pour construire les SOCMS. Cet inventaire est fait à législation égale, mais certains élus réclament de nouveaux transferts de compétences, ce qui changerait, bien entendu, la donne.

## **5. Les outils existants pour une coopération entre les collectivités territoriales.**

Le rapport commence par un constat : « L'article 72 de la **Constitution consacre le principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre**. Pour positif qu'il soit, ce principe a pour conséquence négative de limiter la capacité d'une collectivité « pilote » à influencer l'exercice d'une compétence partagée. C'est dans ce contexte que différentes solutions ont été retenues par le législateur. Elles constituent aujourd'hui l'essentiel **des outils disponibles** »

- **La délégation de compétences.** Elle permet à une collectivité titulaire d'une compétence de faire exercer, sous son contrôle et pour une durée limitée, tout ou partie de cette compétence par une autre collectivité. « Son principal inconvénient est de ne constituer ni un transfert de compétences, que seule la loi peut effectuer, ni un dessaisissement, car la collectivité titulaire reste responsable de sa bonne, ou mauvaise mise en œuvre ». Elle se matérialise par **une convention**. « Elle est désignée par la loi du 16 décembre 2010 comme l'instrument privilégié de mise en œuvre des SOCMS ».
- **L'autorité organisatrice.** Cette notion a été introduite par la loi d'orientation sur les transports intérieurs (30 décembre 1982) pour « qualifier les collectivités auxquelles la mission d'organiser les transports a été confiée (communes et groupements de communes pour les transports urbains, départements pour les transports non-urbains et régions pour les transports ferroviaires régionaux) ». Cette notion a été élargie en 2007 comme définissant « toute collectivité publique, groupement de collectivités publiques ou établissement public compétent, directement ou indirectement, pour l'institution et l'organisation d'un service public de transport terrestre régulier de personnes à vocation non touristique ». Cette notion a permis au fil du temps aux collectivités territoriale de **surmonter les difficultés liées à l'enchevêtrement des compétences** dans le domaine des transport.
- **Le chef de filât.** Cette pratique a trouvé son importance au travers de la révision constitutionnelle du 23 mars 2003 (acte II-Raffarin). L'article 72 de la Constitution dit : « Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune ». Le Conseil Constitutionnel (24 juillet 2008) a précisé que cette disposition « désignait une collectivité territoriale habilitée à organiser, **et non à déterminer** les modalités

de l'action commune ». Le rapport de Peretti commente : « Ainsi un pouvoir de décision ne peut être conféré à une collectivité afin de déterminer l'action commune avec d'autres collectivités ». Le chef de filât « doit respecter la Constitution qui attribue au seul législateur la capacité à déterminer les compétences des collectivités territoriales ». « **Le contenu du chef de filât est donc très réduit** ». Il n'a été consacré au plan législatif qu'à deux reprises : au bénéfice de la région pour le développement économique (loi du 13 août 2004) et au bénéfice du département pour l'action sociale (même loi). Le projet de loi initial de réforme des collectivités territoriales amorçait une définition plus large que le législateur n'a pas retenue. Il disait : « Lorsque, à titre exceptionnel, une compétence est partagée entre plusieurs niveaux de collectivités, la loi peut désigner la collectivité chef de file chargée d'organiser l'exercice coordonné de cette compétence ou donner aux collectivités intéressées la faculté d'y procéder par voie de convention : la collectivité chef de file organise, par voie de convention avec les autres collectivités intéressées, les modalités de leur action commune et l'évaluation de celle-ci ».

- Pour ce qui concerne le retrait de la reconnaissance légale des Pays par l'État, il faut savoir que cette question a joué un rôle important. Les détracteurs des Pays, de gauche comme de droite, leur reprochaient d'être devenus, dans certains cas et dans certaines régions, des points de passage obligés des projets ascendants et des subventions (surtout régionales) descendantes, c'est-à-dire de s'interposer comme véritables tuteurs des communes ou des communautés au nom de la cohérence du projet territorial. Une commune ne pouvait plus entrer en contact direct avec le département ou la région sans passer par le Pays « qui n'est même pas une collectivité territoriale ». Certaines régions ne subventionnaient les communes, pour certaines actions de développement que si elles étaient adhérentes d'un Pays et inscrites dans le projet de territoire. D'où l'inscription dans la loi du 16 décembre 2010 d'un article « destiné à réduire les risques de tutelle de fait » et qui dit : « L'attribution par une collectivité territoriale à une autre collectivité territoriale d'une aide financière ne peut être subordonnée à des conditions tenant à l'appartenance de la collectivité bénéficiaire à une association, à un EPCI ou à un syndicat mixte existant ou à créer ». Autrement dit, au nom de la cohérence du territoire, un Pays ne peut pas être le tuteur d'une commune.
- **L'expérimentation.** Dans une République unitaire (« une et indivisible ») le seul pouvoir législatif, le seul pouvoir réglementaire, c'est celui de l'État central. Dans une République confondant l'égalité et l'uniformité, la loi et le règlement doivent être les mêmes pour tous les citoyens où qu'ils habitent. Il ne saurait y avoir de différenciation territoriale sans briser cette unité qui garantit l'égalité. Donner à une collectivité territoriale la moindre dose d'adaptation de la loi ou d'innovation par rapport à elle, c'est s'engager sur la voie du fédéralisme, refusée presque unanimement par la classe politique. Telle est la doctrine constante de notre République. Cependant, **deux légères entorses, encore très limitées, sont apparues ces dernières années : la possibilité de l'expérimentation par les collectivités locales et l'amorce d'un pouvoir réglementaire.**
- C'est la révision de la Constitution du 23 mars 2003 (acte II-Raffarin) qui a introduit la notion d'expérimentation en affirmant (article 72 de la Constitution) : « Les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger à titre expérimental et pour un objet et une durée limitée aux dispositions législatives et réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences ». La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2003 a précisé la

cadre de la mise en œuvre de cette nouvelle disposition : « *Le législateur a la possibilité de définir dans des termes précis et pour une durée limitée les expérimentations qu'il autorise* ». Ce ne sont pas les collectivités territoriales qui prennent l'initiative de demander l'autorisation d'expérimenter. C'est le législateur central qui indique précisément « *l'objet de la dérogation, les cas dans lesquels celle-ci est possible et les caractéristiques des catégories de collectivités qui peuvent en bénéficier* ». C'est dans ce cadre fixé à l'avance en dehors d'elles, que les collectivités territoriales peuvent faire acte de candidature pour expérimenter. La loi fixe que l'expérimentation ne peut être supérieure à cinq ans, renouvelable une fois pour trois ans. À cette échéance, le législateur peut décider, « *soit de généraliser l'expérimentation qui devient ainsi la norme pour tous, soit de l'abandonner* ». Il faut donc une loi pour que l'expérimentation réussie devienne le fait de tous. Le Conseil Constitutionnel a estimé que ce système était compatible avec l'article 34 de la Constitution qui garantit le principe d'égalité devant la loi. « *Le Parlement peut autoriser temporairement, dans un but expérimental, les collectivités locales à mettre en œuvre des mesures dérogeant à des dispositions législatives et susceptibles d'être ultérieurement généralisées* » (décision du 30 juillet 2003).

- Le rapport estime que toutes ces précautions « **ont largement restreint l'intérêt de cette innovation** ». Il n'y a eu que très peu de demandes d'expérimentation de la part des collectivités territoriales pour les domaines où elle était possible. On cite toujours le cas du conseil régional d'Alsace expérimentant, par dérogation, la gestion du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER). Actuellement se pose la question de la prolongation. La généralisation d'une telle expérimentation n'est pas à l'ordre du jour.
- Le rapport de Peretti recommande d'engager une réflexion sur cette question et en particulier sur « *une adaptation constitutionnelle permettant à un territoire d'expérimenter un transfert de nouvelles compétences susceptible d'être validé par le législateur sur ce seul territoire, à l'issue de la période d'expérimentation* ». À suivre.
- **Le pouvoir réglementaire.** L'idée d'**attribuer un pouvoir réglementaire à une collectivité locale** a été validée par une décision du Conseil Constitutionnel du 17 janvier 2002, « *dès lors que ce pouvoir réglementaire est accordé dans le champ de compétence dévolu par la loi à cette collectivité, dans le respect des lois et des règlements et qu'il n'entame pas le pouvoir réglementaire du Premier Ministre* ». L'article 72 de la Constitution confirme que « **les collectivités disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences** ».
- Le rapport cite l'exemple de la Corse comme étant la première à avoir ouvert une brèche. C'est précisément à son propos que le Conseil Constitutionnel a pris la décision citée plus haut. L'Assemblée de Corse a adopté un Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse (PADDUC). Les documents d'urbanisme des autres collectivités de Corse « *doivent être rendus compatibles avec les dispositions du PADDUC* », alors qu'il n'est pas soumis à l'approbation de l'État. Le Conseil Constitutionnel estime que cette prescription réglementaire impérative « *ne constitue pas une tutelle de la Collectivité territoriale de Corse sur les départements et les communes corses* ». Cette position est d'ailleurs logique. Elle fait suite à la loi du 22 juillet 2002, relative à la Corse qui a, entre autres, prévu « *une adaptation des règlements à la spécificité de l'île* ». Elle « *reconnaît aux délibérations de l'Assemblée une valeur réglementaire* » Le Conseil d'État a dressé une liste limitative de champs pour lesquels ce pouvoir peut s'exercer. Il

rappelle aussi l'article 21 de la Constitution au sujet du pouvoir réglementaire du Premier Ministre. Il dit que la Collectivité Territoriale de Corse peut désormais « *demander à être habilitée par le législateur à fixer des règles adaptées aux spécificités de l'île* ». Par contre, les élus de Corse réclamaient aussi une partie du pouvoir législatif, ce qui leur a été refusé. « *L'Assemblée de Corse, consultée, donne (seulement) un avis sur les projets et propositions de lois et de décrets comportant des dispositions spécifiques à la Corse* ».

- Peut-on espérer **l'extension de cette disposition aux autres régions** ? C'est en tout cas ce que nous revendiquons dans le projet de livre blanc étudié lors de l'Université d'été du développement local. Nous insistons surtout sur **le caractère qui devrait être prescriptif des documents d'orientation, de régulation et de planification adoptés par les conseils régionaux**, afin de leur donner un poids réel. Rappelons que les documents adoptés dans les conseils régionaux (sauf la Corse) comme le Schéma Directeur de la Région Ile-de-France (SRDIF) ou les Schémas d'Aménagement Régional (SAR) sont, eux soumis à l'approbation de l'État qui leur donne ainsi un caractère prescriptif que la région, elle-même ne possède pas.
- **La création de structures communes.** Rappelons, pour mémoire, cet autre type de collaboration entre plusieurs collectivités territoriales : les Groupements d'Intérêt Public (GIP) les Sociétés Publiques Locales (SPL). Le rapport de Peretti exprime sa réticence vis-à-vis de cette formule car « *elle a l'inconvénient de multiplier les structures en fonction des sujets traités* ». C'est en effet mal venu au moment où la loi du 16 décembre 2010 cherche à diminuer, par tous les moyens, le nombre d'intercommunalités et, encore plus, le nombre de syndicats.

En conclusion de cette partie, le rapport estime que l'élaboration des SOCMS pourrait fournir l'occasion « *d'élargir l'exercice du pouvoir réglementaire par les collectivités territoriales* ». Il regrette que les innovations constitutionnelles de 2003 « *n'aient pas connu le succès que leurs promoteurs espéraient* ». Il estime qu'il faut « *débrider leur utilisation* » quitte à « *remédier aux limites fixées par la Constitution* ». Il fait donc preuve d'une certaine audace.

À suivre...

Georges GONTCHAROFF, 22 septembre 2011.