

La première lecture sénatoriale

La clarification des compétences des collectivités dans la réforme des collectivités territoriales (article 35) 4 février 2010.

Quelques précisions juridiques.

La question des compétences est particulièrement complexe. Pour une bonne compréhension des débats qui suivent et des enjeux qu'ils contiennent, il est certainement utile d'éclaircir un certain nombre de notions.

La clause de compétence générale découle de la fameuse formule de la loi du 5 avril 1884, loi constitutive du droit communal, au début de la III^{ème} République : « *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* ». Cela signifie qu'il n'est pas nécessaire d'énumérer les compétences de la commune. C'est d'ailleurs pourquoi le mot « *compétence* » est au singulier. Le conseil municipal a le droit de s'occuper de tous les domaines de l'action publique, à deux conditions. La première est qu'il s'agisse bien « *des affaires de la commune* » (de l'intérêt local). Comme la liberté d'un individu s'arrête là où commence la liberté d'un autre, la compétence de la commune s'arrête là où commence la compétence d'une autre collectivité. La seconde est, bien évidemment que l'action de la commune ne viole pas la législation existante. On cite souvent la limite de l'action communale face à la liberté privée d'entreprendre ou face à la liberté du commerce, encore que les frontières aient beaucoup changé, en 1982, devant la crise, quand on a demandé à tous les niveaux de collectivités locales d'intervenir pour sauver les entreprises en difficulté, pour aider à la création d'entreprises, d'activités et d'emplois.

La capacité d'initiative de la collectivité peut s'exercer à l'intérieur de la loi, pour l'adapter à la spécificité d'une situation locale (c'est ce que les juristes appellent « *un pouvoir réglementaire résiduel* », puisque le pouvoir réglementaire principal n'appartient qu'au seul État, et que celui-ci n'en décentralise qu'une toute petite partie, et encore de manière très réticente et très encadrée). Mais la liberté de la collectivité s'exerce aussi à propos de tout ce qui n'est pas prévu, encadré, réglementé par la loi. On parle souvent que « *l'action extra-légale* » de la collectivité (à ne pas confondre avec une action illégale !). C'est quand elle intervient dans de multiples domaines qui ne sont pas couverts par la législation, pour répondre à des demandes et des besoins locaux, pour donner des solutions à des problèmes nouveaux que le législateur n'a pas encore abordés. La collectivité aide les associations locales, alors qu'aucune loi ne l'y oblige, elle subventionne des manifestations, des festivals culturels, elle soutient des lieux et des clubs sportifs, elle complète l'aide sociale départementale par des actions sociales locales comme des clubs d'anciens, des voyages, les colis de Noël, les banques alimentaires et autres formes d'aide aux plus démunis, les centres municipaux de santé etc... C'est aussi le plus souvent sur des budgets extra-légal que les collectivités soutiennent les initiatives de la démocratie participative.

Fréquemment, une initiative locale inédite fait tache d'huile ; l'expérimentation positive s'étend à d'autres territoires ; l'administration étatique se saisit de cette question, dans son souci de diffuser les bonnes pratiques ; le législateur finit par légaliser et par généraliser ce qui est né d'une initiative locale. Dans le domaine social, cette dynamique est particulièrement marquée : le RMI, les nouveaux modes de garde de la petite enfance, les alternatives au placement en établissements pour les personnes âgées, toute la législation

concernant les handicapés, bien d'autres innovations légalisées, sont nés de la créativité locale et notamment de **la créativité associative soutenue par les collectivités locales, dans le cadre de leur compétence générale**. C'est ainsi que l'on distingue « *l'aide sociale* », la partie légale et obligatoire de l'action des pouvoirs public dans le domaine social, presque entièrement départementalisée, et « *l'action sociale* », la partie extra-légale qui est l'affaire de tout le monde, mais surtout des communes. La créativité de la société locale améliore ainsi la société tout entière. Cette description indique aussi ce que l'on perdrait en supprimant ou en bridant la clause de compétence générale. Quelle source de richesse tarirait-on. !

La loi du 2 mars 1982, première loi de l'acte I de la décentralisation, **étend la clause de compétence générale aux départements et aux régions** qui viennent d'être érigées en collectivités territoriales de plein exercice. « *Le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département* ». « *Le conseil régional gère par ses délibérations les affaires de la région* ». On verra dans la discussion de l'article 35 que c'est la clause de compétence générale des départements et des régions qui est particulièrement menacée de disparition, donc leur capacité d'initiative et d'intervention. Celle des communes serait seulement limitée.

A côté de la compétence générale, on trouve les « **compétences d'attribution** », compétences étant cette fois au pluriel. Des lois diverses attribuent une compétence précise à un niveau de collectivité donné. Les principales lois de **distribution des compétences dans le cadre de la décentralisation** sont les lois du 7 février 1983 et du 22 juillet 1983, pour ce qui concerne l'acte I, et la loi du 13 août 2004, pour ce qui concerne l'acte II, mais des compétences d'attribution sont contenues dans un grand nombre d'autres lois. Les compétences d'attribution sont aussi des « **compétences obligatoires** », c'est-à-dire que la collectivité qui les reçoit est obligée de les mettre en œuvre et d'y consacrer des financements. Elle n'agit pas dans le cadre d'une initiative locale, mais dans le cadre de l'application de la législation nationale, dans un rôle d'instrument d'action de l'État qui leur a transféré des matières dont il s'est dessaisi. Ainsi, par exemple, la loi du 22 juillet 1983 transfère au conseil général 95 % de l'aide sociale dont l'État était jusqu'alors responsable. Ainsi les bâtiments des écoles élémentaires sont transférés aux communes, les collèges, aux départements, les lycées, aux régions, tandis que, l'État garde les Universités et les Grandes Écoles. Tous les domaines de l'action publique sont touchés par cette répartition.

L'idée qui prévaut à l'époque, mais qui s'est révélée par la suite quasiment impraticable, est celle « **des blocs de compétences** », selon « **un principe de spécialisation** ». Chaque niveau de collectivité reçoit un bloc de compétence qui assure sa spécialisation : la commune, le droit des sols et tout ce qui en découle en matière de construction et d'urbanisme ; le département, l'aide sociale ; la région, un ensemble complexe comprenant l'aménagement du territoire régional, l'animation du développement économique, la formation professionnelle... Chaque niveau s'occupe de son bloc, supposé homogène et étanche par rapport aux autres. Il en est responsable à 100 %. Il le finance à 100 %. Comme on dit à l'époque : « *Il y a coïncidence du responsable et du payeur* ». Bien entendu, cela n'a jamais fonctionné comme cela. Par sa volonté croissante de transferts de charge, l'État a été le premier à transgresser cette règle établie par lui, en demandant aux collectivités locales d'intervenir dans des domaines dont il était théoriquement responsable et financeur à 100 % : les bâtiments universitaires, les grandes infrastructures de transports, etc... Mais aussi, on s'est rapidement rendu compte que bien des matières administratives ne pouvaient pas être partagées de manière aussi tranchée et simpliste, et même que, pour certaines d'entre elles, **il y avait intérêt à conjuguer les responsabilités et les financements de plusieurs niveaux de collectivités**. Jack Rallite en fait une démonstration lumineuse, à la fin de cette note, à propos de l'action culturelle.

Le gouvernement actuel qui sait bien que le système des blocs de compétences ne peut pas être intégralement appliqué se réserve une porte de sortie, en commençant à distinguer

« *les compétences exclusives* » qui ne pourront être mises en œuvre que par un niveau et desquelles les autres niveaux ne pourront absolument pas se mêler, et « *les compétences partagées* », les moins nombreuses possibles, qui feront l'objet d'un nombre réduit de conventions partenariales et de co-financements. Une belle bataille se prépare pour la distinction des unes et des autres.

C'est, en effet, de l'impossibilité de fonctionner par blocs que naît la pratique des fameux « *financement croisés* ». Pour une réalisation d'une certaine importance, une collectivité prend l'initiative de construire un partenariat. Il en résulte la création d'un groupe de pilotage inter-partenarial et d'un co-financement négocié, le tout couvert par une convention locale. On a pris l'habitude d'appeler l'initiateur, le « *chef de file* » et cette pratique a été légalisée par l'acte II de la décentralisation. C'est généralement le chef de file qui assure la plus grosse part du financement. Qui n'a, au cours de ses vacances, rencontré un bâtiment historique en cours de rénovation, avec un panneau indiquant les pourcentages de financements apportés par la commune, par le département, par la région, par l'État, voire par l'Europe ? Qu'y a-t-il de scandaleux à cela ? C'est aussi dans le cadre de financements croisés que ce concluent les fameux partenariats public/privé (PPP) tellement dans le goût du jour.

L'article 35 découle d'une **stigmatisation** permanente et virulente **des financements croisés** par le président de la République et le gouvernement : double emplois, concurrences stériles et coûteuses, surenchères, gabegie... Il s'agit de les supprimer, ou tout au moins de les réduire à des cas exceptionnels. On revient donc à la pratique maximale des blocs de compétences et de la spécialisation.

Actuellement, **les collectivités locales disposent donc de deux types de compétences** : la compétence générale et les compétences d'attribution. La compétence générale conduit à des actions facultatives, volontaires. Elle est la marque principale de la libre administration des collectivités territoriales. On ne peut pas obliger un conseil d'agir dans ce champ de liberté. On ne peut pas l'attaquer devant une juridiction administrative si elle n'agit pas dans ce cadre. Elle est libre de faire ou de ne pas faire. C'est par cette clause que le conseil met en œuvre les promesses de son programme électoral. Les compétences d'attribution conduisent, au contraire, à des actions obligatoires. On peut obliger un conseil à les mettre en œuvre. Le préfet peut aller jusqu'à procéder à des « *inscriptions budgétaires d'office* » si le conseil refuse de les financer. Le préfet après des injonctions infructueuses dispose d'un pouvoir de substitution. Les citoyens peuvent déposer des plaintes contre le conseil s'il n'applique pas la loi sur son territoire. Nous ne sommes plus du tout dans le champ de liberté du pouvoir local. Réduire le champ de la compétence générale et accentuer le système des compétences d'attribution, c'est donc diminuer la marge d'initiative et de créativité du pouvoir local.

Le débat évoque aussi le problème de la « *subsidiarité* » qui est encore plus complexe. Le principe de subsidiarité a été inventé par l'église catholique, il y a plusieurs siècles, pour tenter de régler le problème des rapports entre Rome et les églises nationales, c'est-à-dire les conférences épiscopales de chaque pays (en France, c'est l'affrontement entre le gallicanisme et l'ultramontanisme). C'est l'Europe qui a réintroduit cette notion dans le champ politique, pour régler les relations entre l'Union et les États membres. Elle est maintenant à la mode et un peu employée à toutes les sauces.

Il est en effet indispensable de distinguer **différents types de subsidiarité**. « *La subsidiarité verticale ascendante* » est évidente dans les États fédéraux. A l'origine tous les pouvoirs, toutes les compétences appartiennent à l'échelon de base (la commune ou son équivalent). La commune accepte volontairement de déléguer à un échelon géographiquement supérieur, les compétences qu'elle estime ne pas pouvoir gérer correctement à son échelle. Le transfert de la compétence au niveau au-dessus est lié à une volonté d'optimalisation de

l'exercice des compétences. Ainsi, de degré en degré, l'État central ne gère que des compétences résiduelles, celles qui n'ont pas été retenues par les différents niveaux locaux. L'exemple des États Unis d'Amérique serait particulièrement intéressant à étudier. Le gouvernement fédéral gère les compétences dont les États se sont dessaisis progressivement au cours de l'histoire des amendements à la constitution fédérale.. Une question symboliquement aussi importante que la peine de mort relève de chacun des États et non du pouvoir fédéral.

La France ne suit pas du tout ce modèle. On y chasse tout ce qui pourrait ressembler au début du commencement des prémisses du fédéralisme. La République une et indivisible dispose, à l'origine, de tous les pouvoirs et de toutes les compétences, au sommet. On est en présence d'une « *subsidiarité verticale descendante* ». C'est l'Etat qui, dans la législation, et particulièrement dans les lois de transfert de compétences, détermine la liste des compétences qu'il accepte d'abandonner et l'échelon de collectivité territoriale qui se voit attribuer telle ou telle compétence décentralisée.

Certains parlent aussi de « *subsidiarité horizontale* », pour parler de collaborations volontaires entre égaux : les communes acceptent de se dessaisir de compétences au bénéfice d'un instrument commun de coopération qu'est la communauté. Cette délégation de compétences négociée est scellée dans un « *pacte local* » intégré aux statuts de la communauté. Il se fait par nature de compétences ou selon la définition d'un intérêt communautaire (par exemple pour déterminer, dans un champ donné, les équipements qui sont de compétence communale et ceux qui sont de compétence communautaire). Cette liberté d'organisation constitue une des clés du succès foudroyant de l'intercommunalité ces dernières années.

On peut aussi encourager des solidarités horizontales par des ententes transfrontalières, par des ententes inter-départementales, ou par des ententes inter-régionales. Le présent projet de loi encourage ce mouvement.

Dernier point : il semble que la définition constitutionnelle d'**une collectivité locale** découle de deux prérogatives ; elle est administrée par une assemblée élue au suffrage universel direct ; elle dispose de la compétence générale qui est la sceau de sa libre administration.. Au contraire, **un établissement public** (EPCI ou autre) n'est pas dirigé par un conseil élu au suffrage universel direct et ne dispose que de compétences d'attribution. Une communauté, par exemple, dispose de compétences obligatoires, définies par la loi : quand les communes associées choisissent tel statut, elles savent par avance qu'elles vont devoir abandonner à leur EPCI un certain nombre de compétences. Mais, en plus, les communautés disposent aussi de « *compétences facultatives ou optionnelles* » que les communes leur délèguent volontairement. En aucun cas, les communautés ne bénéficient d'une compétence générale.

Le présent projet de loi brouille quelque peu les cartes. Si l'on retire au département ou à la région la clause de compétence générale, restent-ils des collectivités locales ou, de facto ne deviennent-ils pas des établissements publics ? C'était l'état de l'Etablissement Public Régional (EPR) avant le 2 mars 1982, c'est-à-dire avant que la décentralisation leur donne à la fois le statut de collectivité locale et le droit d'exercer la clause de compétence générale. On comprend pourquoi le présent projet de loi a été qualifié de régressif et de recentralisateur.

Mais, la même incertitude existe à propos de l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct. Le fléchage qui se fait sur des listes communales et le scrutin qui s'effectue dans le cadre communal peuvent-ils être considérés comme instituant le suffrage universel direct pour la communauté ? Auquel cas, il ne lui manquerait plus que la clause de compétence générale pour devenir une collectivité territoriale.

La rédaction initiale de l'article.

Les parties soulignées correspondent aux modifications introduites par la commission des lois du Sénat, par rapport au texte initial du projet gouvernemental.

« Dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la présente loi, une loi précisera la répartition des compétences des régions et des départements, ainsi que les règles d'encadrement des cofinancements entre les collectivités territoriales, en application des principes suivants :

- la région et le département exercent, en principe exclusivement, les compétences qui leur sont attribuées par la loi ; dès lors que la loi a attribué une compétence à l'une de ces collectivités, cette compétence ne peut être exercée par une autre collectivité ;
- la capacité d'initiative de la région ou du département ne peut s'appliquer qu'à des situations et des demandes non prévues dans le cadre de la législation existante, dès lors qu'elle est justifiée par l'intérêt général et motivée par une délibération de l'assemblée concernée ;
- 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 ;
- la pratique des financements croisés entre collectivités territoriales est encadrée afin de répartir l'intervention publique en fonction de l'envergure des projets ou de la capacité du maître d'ouvrage à y participer. Le rôle du département dans le soutien aux communes rurales sera confirmé ».

Débat général.

◆ Jean-Pierre Sueur (sénateur socialiste du Loiret).

« Jusqu'à présent, en discutant ce projet de loi, nous avons pu voir que la simplification annoncée se traduisait, en général, par un surcroît de complexité. Le titre IV comporte le mot « clarification ». Voyons ce qu'il en est ».

« Dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la présente loi, une loi précisera... ». Voilà une disposition parfaitement inutile. Pourquoi une loi renvoyant à une autre loi » ?

◆ Nicole Borvo Cohen-Seat (sénatrice communiste de Paris) « C'est pour ne pas oublier ».

◆ Jean-Pierre Sueur.

Au deuxième alinéa, on lit : « La région et le département exercent, en principe exclusivement, les compétences... ». Je félicite l'auteur du « en principe exclusivement ». Cette locution n'a aucune valeur juridique. Ecartons de la loi une telle littérature.

Au troisième alinéa, on précise : « la capacité d'initiative de la région et du département ne peut s'appliquer qu'à des situations et des demandes non prévues dans le cadre de la législation existante, dès lors qu'elle est justifiée par l'intérêt local ». Une telle précision est merveilleuse. Autant dire qu'il sera possible de tout justifier par l'intérêt local. Quelle proposition de la région ou du département pourrait ne pas avoir un intérêt local ?

Cette formulation est tout à fait floue et confuse. Monsieur le ministre, je vois mal comment vous pouvez soutenir une telle littérature.

*Enfin, au 5^{ème} alinéa : « La pratique des financements croisés entre les collectivités territoriales est encadrée afin de répartir l'intervention publique en fonction de l'envergure des projets ». C'est tout aussi merveilleux. On pourrait restreindre la pratique des financements croisés aux projets de grande envergure – encore faudrait-il préciser ce que recouvre ce terme. Mais, en l'occurrence, elle sera possible dès lors qu'un projet aura une envergure, qu'elle soit grande, moyenne ou petite. Peut-on parler d'une pratique des financements croisés encadrée dans ces conditions ? Cela n'a vraiment aucun sens. **Nous ne saurions voter un texte aussi mal rédigé** ».*

*« Le plus grave est qu'un tel texte inquiète de nombreuses personnes qui se demandent ce que peut cacher une telle rédaction et quelles sont les véritables intentions de ses auteurs. La rapporteur lui-même s'inquiète et écrit dans son rapport : « **Le texte comporte des dispositions quelque peu imprécises et dépourvues de portée normative** ». Le « quelque peu » est admirable !*

◆ **Nicole Borvo Cohen-Seat.**

« L'article 35 constitue une sorte de loi d'orientation. Cependant son contenu est très flou. Il ne comporte aucune disposition de portée normative. Or on sait que, habituellement, la commission des lois s'oppose catégoriquement à ce que l'on inscrive dans la loi des mesures ne présentant pas ce caractère. En bons élèves que nous sommes, nous proposons la suppression de cet article comme devrait le faire normalement la commission des lois ».

« Vous nous annoncez une loi sur les compétences dans un délai de douze mois, mais, tout au long de la discussion de ce texte vous n'avez cessé d'attribuer des compétences à telle ou telle collectivité. Tout le travail législatif que nous venons d'effectuer semble donc appelé à être modifié, voire totalement bouleversé, par la future loi, laquelle pourra revenir sur les transferts de compétences opérés ».

*« **Nous refusons que les départements et les régions perdent leur compétence générale et que vous réduisiez la possibilité de recourir aux financements croisés qui seuls peuvent permettre la réalisation des équipements et des services publics répondant aux besoins de la population** ».*

*« Nous souhaitons, par contre, la remise à plat de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, sur la base d'un vrai bilan de l'application des lois de décentralisation, en particulier la loi Raffarin. Celle-ci s'est souvent soldée par des obligations de dépenses non compensées. **Nous ne sommes nullement favorables au statut quo** ».*

*« **Nous ne sommes pas favorables au durcissement des conditions de mise en œuvre des politiques publiques, à la réduction des dépenses publiques ou à la mise en cause des services publics locaux. Or, votre objectif est d'encadrer et de mettre au pas les collectivités territoriales qui ne représentent à vos yeux que des coûts, des contre-pouvoirs, d'intolérables lieux de démocratie, proches des citoyens, des pouvoirs de proximité trop prompts à répondre aux besoins et aux attentes de la population, bref des obstacles à la mise en œuvre de vos politiques** ».*

◆ **Bernard Véra** (sénateur socialiste de l'Essonne).

*Depuis des mois, le gouvernement affirme que la question des compétences des collectivités territoriales sera abordée dans un second temps. Mais, avec cet article « **vous tentez d'encadrer le futur travail du Parlement, de fixer les limites et les finalités du débat, avant même qu'il commence**. Vous voulez dès aujourd'hui verrouiller le débat et graver dès maintenant dans le marbre de la loi la fin de la compétence générale des départements et des régions ».*

Une nouvelle fois « vous mettez la charrue avant les boeufs ». **« Vous entendez supprimer le principe de la compétence générale sans ouvrir le débat sur la future répartition des compétences. Avant même de savoir si l'abandon de ce principe est démocratiquement possible, compatible avec nos institutions, vous cherchez à l'enterrer. Vous manipulez le Parlement ».**

« La clause de compétence générale est inscrite, implicitement et explicitement, dans l'article 72 de la Constitution. Elle est consubstantielle à la notion de collectivité territoriale. Une collectivité sans compétence générale redevient un établissement public, régi par le principe de spécialité, comme la région avant 1982. Vous savez très bien que seule la compétence générale permet à un conseil élu de disposer de ses attributions. Vous savez très bien que la capacité démocratique d'un conseil élu se mesure à sa capacité d'intervenir de manière générale, à appliquer un programme. La compétence générale se fonde sur la vocation des collectivités à gérer leurs affaires au nom du principe de subsidiarité ».

◆ **Dominique Voynet** (sénatrice Verte de la Seine-Saint-Denis).

« Le présent projet de loi est constitué de deux textes différents. Le premier, assez cohérent, est destiné à parachever la carte de l'intercommunalité, à créer les métropoles et les pôles métropolitains. Le second constitue un ensemble d'articles assez disparates, mal pensés et mal rédigés, qui se greffent sur le dispositif précédent. Ainsi en est-il de l'article 1^{er} qui crée le conseiller territorial, innovation dont on est bien incapable d'évaluer les conséquences puisque personne ici n'a pas la moindre idée de ce qui sera demandé à ce nouvel élu, ni même de la façon dont il doit travailler ou dont s'articuleront ses responsabilités départementales et régionales. Il en va de même de l'article 35. On a de nouveau l'impression que le gouvernement avance à tâtons, sans avoir une vision claire de l'architecture institutionnelle qu'il entend défendre. Aux partisans de la région, le gouvernement a bien évidemment assuré qu'il n'était pas question de l'affaiblir. Aux partisans du département, il a expliqué qu'ils avaient mal compris et qu'il n'était pas question, non plus, d'affaiblir le département. Ce qui est très clair, en tout cas, c'est que la place de l'État n'est pas contestée, mais au contraire plutôt renforcée ».

« Sur le principe de la clarification des compétences, tout le monde est évidemment d'accord. Nous avons suffisamment dénoncé au cours des années passées les financements croisés et la lourdeur bureaucratique, la complexité et les incohérences qui en découlent pour ne pas reculer aujourd'hui ».

« En vérité, le fait que les régions, les départements et les communes se marchent sur les pieds ne constitue pas la principale difficulté à laquelle nous sommes confrontés ? Le véritable problème, c'est que l'État leur demande trop souvent de pallier ses propres manquements » (logement étudiant, politiques culturelles, centres municipaux de santé, prise en charge des mineurs isolés...) **« ou encore d'assumer partiellement ou complètement à sa place des missions qui n'incombent qu'à lui seul »** (la confection des passeports, l'organisation des élections ou du recensement, la vaccination contre la grippe A...).

« Vous avez souhaité saucissonner les débats. Reprenons ce sujet quand le gouvernement aura clarifié sa position ».

◆ **Hervé Maurey** (sénateur Union Centriste de l'Eure).

« Cet article nous permet d'évoquer un certain nombre de principes essentiels, mais je rejoins Jean-Pierre Sueur : ce texte est de portée déclarative et non normative. Il devrait être banni par la commission des lois ».

« Je suis favorable à la remise en cause de la clause de compétence générale. Je le dis sans complexe. Il faut sortir de cet enchevêtrement de compétences absolument

invraisemblable, où tout le monde peut s'occuper de tout, ce qui est cause de dysfonctionnements, de surcoûts et, par là même, d'inefficacité ».

*La suppression de la clause de compétence générale va dans le bon sens. Chaque collectivité doit détenir des compétences, mais le texte ouvre la porte à un certain nombre d'exceptions, il est vrai dans un certain flou. Il ne faudrait pas, à force de multiplier les exceptions, en revenir à la case départ, après avoir compliqué les choses. Ainsi, il est quelque peu préoccupant de découvrir que la région et le département exerceront « en principe exclusivement » des compétences propres, mais que des compétences non précisées pourront être partagées « à titre exceptionnel ». En outre, la région et le département auront la possibilité de se saisir de certains sujets, dès lors que l'intérêt local le justifie. **On peut donc craindre que la suppression de la clause de compétence générale ne reste théorique ».***

« En supprimant la clause de compétence générale, les élus sauraient à quelle porte frapper et les citoyens sauraient qui fait quoi ».

« La commission a eu raison de modifier deux points :

1°) En cas de financement croisé, elle a écarté la nécessité pour le maître d'ouvrage d'assurer « une part significative » du financement. Cette notion n'a aucun sens juridique.

2°) Elle a clairement inscrit que les départements continueront d'être compétents en ce qui concerne l'aide aux communes rurales. Cela est très important ».

◆ **Bruno Retailleau** (sénateur de Vendée, rattaché à aucun groupe politique).

« Derrière les notions de capacité d'initiative, de répartition des compétences, de financements croisés ou de chef de file, on retrouve celle des libertés locales ».

« L'une des plus fondamentales de ces libertés locales, est la liberté d'agir, de façon contrôlée et limitée. Elle est désignée dans le texte par l'expression « capacité d'initiative » et correspond à la clause de compétence générale ».

« Si celle-ci revêt une importance essentielle, c'est notamment parce qu'elle se trouve depuis plus d'un siècle au cœur du droit des collectivités territoriales, au point que notre conception de la clause de compétence générale exprime et définit ainsi notre conception de la décentralisation. Cet article dénature localement la clause de compétence générale jusqu'à l'anéantir ou presque ».

« Cette clause reflète la réaction française devant un État historiquement très jacobin, très unitaire et très centralisé. C'est la solution que nous avons trouvée, dans notre pays, pour faire respirer un système quelque peu verrouillé. La capacité d'initiative permet aux administrations locales d'être efficaces et de répondre aux besoins de la population dans un système qui n'est pas fédéral ».

« Cette clause a une portée éminemment constitutionnelle. Elle est la pierre angulaire du principe de libre administration locale. Il s'agit de protéger des libertés qui historiquement se sont constituées en réaction à un État central fort ».

« Cette clause est tout simplement le principe de l'efficacité locale. On voudrait nous faire croire qu'elle offre aux élus la possibilité de faire n'importe quoi, de dépenser comme ils l'entendent. Il n'en est rien. Il s'agit de pouvoir répondre aux attentes de la population, aux problèmes qui se posent sur le territoire ». Nos concitoyens ignorent la forme juridique, mais « ils veulent que l'on réponde concrètement à leurs besoins et que l'on règle leurs problèmes. La clause de compétence générale est, pour les élus, le principe de la liberté d'action et d'imagination. Dans une démocratie, ce n'est pas liberté des élus qu'il faut remettre en cause, mais le mauvais usage qu'ils peuvent éventuellement en faire. C'est alors aux électeurs de se prononcer ».

◆ **Jean-Claude Peyronnet** (sénateur socialiste de la Haute-Vienne).

« Le ministre a dit que cet article ne contredisait en rien la clause de compétence générale, mais qu'il en organisait l'exercice. Il est difficile d'organiser des compétences dont

on ne connaît pas la nature. Les principes affirmés sont tellement vagues qu'il est ardu d'en déduire quoi que ce soit. Le caractère flou du texte est inquiétant. On se demande ce qu'il cache ».

*« **Y a-t-il vraiment confusion et illisibilité des financements croisés ?** Ce qui compte, c'est l'efficacité. Certes les montages sont compliqués et affaires de spécialistes, mais ils aboutissent à des résultats positifs. D'ailleurs, les financements de l'État ne sont pas plus transparents. **Les financements croisés ne concernent que 10 % à 15 % au maximum des compétences des conseils généraux et des conseils régionaux. Pour le reste, les compétences sont déjà fortement spécialisées** ».*

*« **La clause de compétence générale, c'est la liberté, c'est la marge d'adaptation des collectivités aux spécificités du territoire, c'est leur capacité d'action et d'innovation** ».*

« Le texte dit que « le rôle du département dans le soutien aux communes rurales doit être confirmé ». L'entretien de la voirie, la distribution d'eau, l'assainissement, la réalisation d'équipements sportifs s'inscrivent pleinement dans la clause de compétence générale des départements, clause que vous voulez supprimer mais qui survivra au travers de multiples exceptions. Voilà ce qui ne simplifiera guère le fonctionnement de nos institutions ».

◆ **Jean-Pierre Chevènement** (sénateur RDSE du Territoire-de-Belfort).

*« **Vous voulez enfermer les départements et les régions dans des compétences spéciales non encore définies. Il aurait été bon de commencer par les préciser** ».*

« L'article introduit l'idée d'une capacité d'initiative. De quelle capacité d'initiative parlons-nous ? Le rapporteur de la commission des finances, comme le rapporteur de la commission des lois ont noté « le caractère non normatif du dispositif proposé ». Que signifie, dans le rapport de la commission des lois : « Les dispositions de l'article 35 fixent clairement les principes de spécialité et d'exclusivité qui s'appliqueront aux compétences de la région et du département, sous réserve de leurs capacités d'initiative » ? C'est si peu clair que la commission des lois a adopté un amendement précisant que la capacité d'initiative « ne s'exerce que sur le fondement d'une délibération du conseil concerné ».

◆ **Gérard Longuet** (sénateur UMP de la Meuse).

« L'avantage de cet article, c'est qu'il est un appel à débats ».

« Les travées de gauche de notre hémicycle font une surenchère d'ultra-libéralisme, c'est un appel à la liberté absolue de tous les acteurs locaux. Cela laisserait penser que la France pourrait être une simple juxtaposition de républiques autonomes où chacune n'aurait pour seul guide que l'idée qu'elle se fait de son intérêt, s'exonérerait de toute discipline et de toute réflexion d'ensemble sur la façon de contribuer à la réussite de la République ! »

« La clause de compétence générale veut que le conseil municipal gère les affaires de la commune. Mais quelles sont ces dernières, sinon les affaires qui relèvent de la compétence donnée aux communes par la loi. Ou alors les communes seraient totalement autonomes et nous aboutirions à cet ultra-libéralisme qu'habituellement la gauche condamne ».

« Si nous voulons une représentation des territoires par le suffrage universel, nous ne voulons pas aboutir à accorder un pouvoir absolu aux exécutifs locaux, à l'image de celui dont dispose le Parlement. À l'échelle nationale, se manifeste un besoin d'unité ».

*« Les collectivités locales sont au service de nos compatriotes, mais cela fait longtemps que ceux-ci habitant dans une commune, travaillent dans une autre, voire dans un autre département et une autre région, se distraient, se forment, se soignent ailleurs encore. Ils souhaitent que la République soit organisée de façon cohérente. Depuis la fin de l'Ancien Régime, nos compatriotes n'appartiennent plus, et c'est heureux, à des féodaux qui les obligeraient à vivre dans les limites d'un territoire donné. **En tant que citoyens, nous attendons de nos collectivités locales qu'elles prennent en compte cette dimension***

intercommunale, interdépartementale, interrégionale de nos vies. C'est la raison pour laquelle la solidarité territoriale est nécessaire ».

« Dans cette perspective, nous avons besoin d'une clause de compétence générale pour la collectivité de base, mais aussi d'une définition par la loi des compétences dont doivent disposer les départements et les régions pour organiser la solidarité dans leurs espaces respectifs. Sans l'intervention de la loi qui permet d'organiser la justice territoriale, la clause de compétence générale donne au plus riche la liberté de mener ses projets et d'aider ceux-là seuls qu'il choisit ».

« Les collectivités territoriales ne sont légitimes que si elles sont au service de nos concitoyens ».

◆ **Bernadette Bourzai** (sénatrice socialiste de Corrèze).

« Comment les communes et les intercommunalités feront-elles si demain il n'est plus possible de recourir à des financements croisés pour réaliser des équipements structurants ? On nous dit que les collectivités locales ne pourront plus outrepasser les compétences « en principe exclusives » qui leur seront accordées. Quand on veut un gymnase, un complexe aquatique ou autre, on sollicite le conseil général, le conseil régional, voire l'État, en espérant que celui-ci trouvera trois sous au fond d'un tiroir. On se tourne vers les fonds européens. C'est la réalité quotidienne des élus de terrain ».

« Les acteurs du monde culturel sont particulièrement inquiets, car leurs pratiques sont soutenues actuellement à 70 % par des financements, souvent croisés, des collectivités locales, tandis que l'État s'est déjà beaucoup désengagé et continue de la faire ».

« Il faut empêcher la disparition des financements croisés ».

◆ **Philippe Adnot** (sénateur de l'Aube, rattaché à aucun groupe politique).

« La suppression de la clause de compétence générale n'empêchera pas les financements croisés. Ce sont deux problèmes différents. Ce que les collectivités locales perdront avec la clause de compétence générale, c'est leur capacité d'initiative pour répondre aux problèmes particuliers qui se posent à elles. Les problèmes ne sont pas les mêmes dans les Hauts-de-Seine et dans l'Aube. C'est pourquoi nous avons besoin de pouvoir prendre des initiatives pour trouver des solutions originales. Or, c'est cette capacité d'initiative qui est menacée par le texte ».

« Si le texte était adopté en l'état, il nous plongerait dans une profonde insécurité juridique, même si le dispositif nous permettait de continuer à agir comme nous l'avons fait jusqu'à présent ».

« Pour ma part, je n'ai jamais vu une région demander à s'occuper des collèges ou un département souhaiter prendre en charge la gestion des lycées. Chacun joue son rôle ».

◆ **Hugues Portelli** (sénateur UMP du Val d'Oise).

« Pour le Conseil Constitutionnel, une collectivité territoriale se caractérise par le fait qu'elle s'administre librement par un conseil élu. S'administrer librement, cela signifie avoir une autonomie financière et un pouvoir réglementaire résiduel ».

Avec l'acte II de la décentralisation, c'est-à-dire avec la réforme Raffarin, « nous n'avons pas osé aller très loin en matière d'autonomie financière. Nous avons finalement adopté un texte tout à fait ambigu ».

Il en est de même concernant le pouvoir réglementaire. Dans un pays centralisé comme le nôtre, « le gouvernement applique les règles en exerçant son pouvoir réglementaire et les collectivités territoriales agissent dans ce cadre. Ainsi, si le gouvernement omet de prendre les décrets d'application d'une loi, les collectivités territoriales n'ont pas le droit de l'appliquer directement. Le pouvoir réglementaire du gouvernement doit obligatoirement

jouer son rôle de filtre. Voilà en quoi consiste la libre administration des collectivités territoriales ; on voit que ce n'est pas grand chose ».

« Les lois de décentralisation ont donné des compétences d'attribution au département, à la région et à la commune. En dehors de ces compétences attribuées, les collectivités territoriales exercent, dans le cadre du pouvoir réglementaire résiduel dont elles disposent, de cette fameuse clause de compétence générale qui n'est pas constitutionnellement reconnue. Cela signifie qu'elles peuvent agir quand il existe un intérêt local ».

*« En fin de compte, l'article 35 vise à inscrire noir sur blanc la pratique et l'état du droit aujourd'hui. Il fait référence à la collectivité chef de file, notion introduite en 2004 et encore sous forme édulcorée, parce que, quand on a supprimé la tutelle de l'État, on n'a pas eu le courage de prévoir la tutelle d'une collectivité sur une autre. **Les mêmes pouvoirs ont donc été donnés à tout le monde.** Pourtant, on sait très bien que le maire d'un village n'a pas les mêmes moyens administratifs, humains et financiers que le maire de Paris, même s'il a les mêmes compétences. C'est une complète hypocrisie ».*

La bataille des amendements.

1. Amendement du groupe communiste et...

Supprimer complètement cet article.

Défense de l'amendement.

◆ **Brigitte Gonthier-Maurin** (sénatrice communiste des Hauts-de-Seine).

« Cet article présente un seul intérêt : susciter un débat sur le sens que l'on entend donner à la décentralisation. C'est bien d'une remise en cause de la décentralisation qu'il s'agit ».

Cet article constitue en fait **une déclinaison de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) pour les collectivités territoriales.** *« Il procède du choix délibéré et assumé d'attribuer des blocs de compétences délimités à chaque échelon de collectivités territoriales et donc des responsabilités délimitées à chaque type d'élu local. La remise en question de la compétence générale aura notamment pour conséquence directe de remettre en cause le sens même des consultations électorales. Demain, les régions ne seront plus habilitées qu'à gérer des compétences stratégiques, relativement vagues, avec des ressources fiscales largement dédiées ».*

Avis de la commission et du gouvernement.

◆ **Jean-Patrick Courtois.**

*« Il est nécessaire de fixer les principes qui permettront de rationaliser les compétences des régions et des départements. La rédaction actuelle préserve le pouvoir d'initiative de ces collectivités ». **Avis défavorable.***

◆ **Michel Mercier.**

« Renvoyer dans un article à une loi à venir n'est pas particulièrement original ». C'est ce qui s'est fait avec la loi du 2 mars 1982, première loi de l'acte I de la décentralisation. « Il s'agira d'établir un inventaire des dispositions relatives aux compétences déjà en vigueur, mais réparties dans des lois diverses ».

*« Pour mener à bien cette tâche et clarifier les compétences, il faut tracer un certain nombre de directions. **Le gouvernement travaillera à la future loi de répartition et de mise en cohérence des compétences dans le cadre fixé par cet article** ».*

« La loi du 7 janvier 1983 (première des deux grandes lois de répartition de l'acte I de la décentralisation ; la seconde étant celle du 22 juillet 1983) prévoyait déjà que « chaque domaine de compétence, ainsi que les ressources correspondantes, soient affectés en totalité

soit à l'État, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions ». C'était déjà définir des compétences exclusives ».

« Nous voulons rendre législatif ce qui a été fixé par un décret en Conseil d'État : une collectivité ne peut intervenir que sous réserve que la compétence en cause n'a pas déjà été dévolue par la loi à une autre collectivité publique ».

« La commission Belot appelle à renforcer les compétences obligatoires, à recenser l'action des départements et des régions dans leurs domaines propres, ainsi qu'à privilégier la spécialisation de l'action des collectivités territoriales, tout en garantissant le respect des initiatives locales. Selon le rapport Belot, les collectivités territoriales doivent continuer de disposer, à titre subsidiaire, de la compétence d'initiative. Le rapport précise encore qu'il s'agit cependant nullement d'une liberté d'agir dans tous les domaines, cette capacité d'initiative s'arrêtant là où commence la compétence attribuée à un autre échelon territorial, selon la logique de clarification de chaque échelon territorial ».

Explication de vote.

◆ Nicole Borvo Cohen-Seat.

« Il nous semble logique de considérer que la clause de compétence générale va de pair avec la libre administration des collectivités territoriales. Le fait que les conseils qui dirigent les collectivités territoriales soient élus au suffrage universel direct les rend comptables à l'égard des citoyens des engagements qu'ils prennent ».

« L'action des collectivités territoriales n'est-elle pas déjà en fait encadrée ? A-t-on jamais vu des collectivités territoriales prétendre se substituer à d'autres, ou assumer des responsabilités qui incombent à l'État ? Comment pouvez-vous concilier certains engagements pris par les candidats, y compris les vôtres, avec les limites posées par le projet de loi en matière de compétences ? »

L'amendement n° 1 est rejeté.

Les vingt-deux amendements qui suivent portent sur l'ensemble de l'article 35.

2. Amendement du groupe socialiste.

Supprimer les trois premiers alinéas. Ecrire au troisième alinéa : « Lorsqu'une compétence est partagée entre plusieurs niveaux de collectivités, une collectivité peut être désignée chef de file, chargée... ». Supprimer la première phase du cinquième alinéa.

Défense de l'amendement.

◆ Jean-Pierre Sueur.

« Nous ne pouvons accepter ce texte filandreux et obscur. Il faut retirer ces alinéas flous, vagues, mal rédigés, inopérants et source de soupçons ».

3. Amendement du groupe communiste et...

Écrire ainsi le premier alinéa : « Avant la promulgation de la présente loi, une loi précisera la répartition des compétences des départements et des communes, en réaffirmant le rôle de l'État, en tant que garant de la cohésion nationale et de l'égalité de chacun devant la loi ».

Défense de l'amendement.

◆ Guy Fischer (sénateur communiste du Rhône).

« Avant tout, il serait bienvenu de procéder à une forme d'audit de la décentralisation et d'évaluation du bien fondé de la répartition des compétences qui en découle ».

« Notre texte doit d'abord s'appuyer sur la réaffirmation du rôle de l'État dans la solidarité nationale, d'autant plus que le mouvement de décentralisation, sous bien des

aspects, ces dernières années surtout, s'est transformé en **un mouvement de transferts de charges de l'État vers les collectivités territoriales**. Cette offensive a singulièrement affecté les départements, induisant notamment à renforcer plus encore leur spécificité d'intervenants en matière sociale et médico-sociale, ce qui sert aujourd'hui de justification pour aller vers la spécialisation par échelon de collectivité. Un certain nombre de départements sont aujourd'hui en quasi-cessation de paiement, victimes de la hausse constante des crédits qu'ils doivent consacrer à l'allocation personnalisée d'autonomie, au revenu de solidarité active, à la prestation de compensation du handicap ou à l'entretien des voiries départementalisées, par un État toujours plus chiche en deniers ».

« Avant même de réfléchir à la spécialisation des compétences entre collectivités territoriales, il conviendrait que nous nous livrions à une nécessaire approche critique de ce qui a été fait, et notamment que nous nous demandions si tout doit être forcément décentralisé ».

4. Amendement du groupe socialiste.

Il revient à ne garder que la première partie de la première phrase de l'article : « Dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la présente loi, une loi précisera la répartition des compétences des régions et des départements ». Tout le reste de l'article est supprimé.

Défense de l'amendement.

◆ Jean-Pierre Sueur.

« Nous proposons d'abord que les chefs de file soient désignés librement de manière pragmatique, par les collectivités qui pourraient très bien passer convention » (et sans intervention de la loi).

Jean-Pierre Sueur développe l'exemple d'un financement croisé, celui des **universités**. « Il me paraît essentiel que l'État consacre, à son échelle, un important budget pour l'enseignement supérieur. Pour autant qui refuserait que la région, le département, la communauté de commune, la communauté d'agglomération, la grande ville apportent leur concours ? Sans le concours de ces différentes collectivités, il y aurait bien des difficultés pour beaucoup d'universités. **Il serait sympathique que le gouvernement nous indique de combien il compte augmenter le budget qu'il consacre à l'enseignement supérieur, pour mettre fin à ces financements croisés !** »

Jean-Pierre Sueur « s'est rendu récemment dans une rencontre départementale des clubs de foot ». « On se demande comment, demain, pourront fonctionner les clubs. Les subventions futures viendront-elles de la seule région, du seul département ou de la seule commune ? Il est aussi normal que la région s'intéresse à cette question, dès lors qu'il s'agit d'équipements sportifs d'une certaine dimension. Il est normal que le département conduise une politique sportive à son échelle. Il est normal que les communes soutiennent les clubs. **Comment expliquerez-vous pourquoi vous avez décidé de ne plus confier la charge du sport qu'à une seule collectivité ?** »

5. Amendement des Verts.

Il ne garde qu'une partie de la première phrase de l'article : « Dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la présente loi, une loi précisera la répartition des compétences des régions et des départements, ainsi que les règles d'encadrement des cofinancements entre les collectivités territoriales ». Tout le reste de l'article est supprimé.

Défense de l'article.

◆ Dominique Voynet.

« Nous ne souhaitons pas adopter des dispositions qui, sans pour autant clarifier les choses, pourraient brider les départements et les régions dans leur capacité à intervenir dans tous les domaines relevant de leurs compétences ».

« Au contraire, la capacité d'initiative de ces collectivités locales doit être reconnue, ce qui ne vaut d'ailleurs pas engagement de leur part à financer tout et n'importe quoi ». Penser cela « c'est vraiment méconnaître notre façon de travailler : généralement nous concentrons nos actions sur les secteurs jugés prioritaires ».

« Il s'agit de renvoyer à plus tard un débat manifestement pas mûr aujourd'hui ».

6. Amendement du groupe communiste et...

Il garde le premier alinéa et remplace les alinéas 2 et 3 par la phrase suivante : *« La région et le département règlent par leurs délibérations les affaires d'intérêt régional ou départemental ».*

Défense de l'amendement.

◆ **Eliane Assassi** (sénatrice communiste de Seine-Saint-Denis).

« Sans la compétence générale, la région redeviendrait un établissement public. Dans les textes de la majorité pour les élections régionales, il y a une réelle hypocrisie à vanter les mérites d'une institution que l'on se propose, par ailleurs, de défaire de ses prérogatives ».

« L'article 35 porte un coup grave à la démocratie locale et à la décentralisation, en actant la suppression programmée des départements et en réduisant les régions à un rôle de plus en plus administratif, de relais des politiques de l'État et des politiques européennes ».

7. Amendement du groupe socialiste.

Même rédaction que l'amendement n° 6.

Défense de l'amendement.

◆ **Jean-Pierre Sueur.**

« L'article 35 contient des formulations extrêmement critiquables et pleines de formulations creuses, comme « en principe », ou « justifié par l'intérêt local », des alinéas plus qu'imprécis, incompréhensibles et donc sources de graves problèmes d'interprétation. Revenons à des choses simples ».

8. Amendement présenté par trois sénateurs.

Il garde le premier alinéa. Il ajoute, au deuxième alinéa, la phrase suivante : *« La région et le département exercent principalement les compétences qui leur sont attribuées par la loi et conservent la clause de compétence générale dans le respect de la subsidiarité ».* Il supprime le troisième alinéa. Dans le cinquième alinéa, il supprime le mot « rurales ».

Défense de l'amendement.

◆ **Philippe Adnot**

« Il faut adopter une rédaction plus précise, pour qu'il soit clair que les collectivités exercent bien sûr, chacune à leur niveau, les compétences qui leur sont reconnues dans le cadre de la loi, mais aussi dans le respect du principe de subsidiarité ».

« Il n'y a pas que les communes rurales qui doivent pouvoir bénéficier de l'aide du conseil général. Les villes aussi en ont besoin. On ne peut leur refuser une aide sous prétexte qu'elles ne sont pas rurales. Le conseil général ne peut pas être cantonné à un rôle de soutien aux seules communes rurales ».

« Je n'imagine pas un seul instant que des sénateurs puissent entraver la capacité des régions et des départements à prendre des initiatives ».

9. Amendement du groupe socialiste.

Il supprime le troisième alinéa.

Défense de l'amendement.

◆ **Jean-Pierre Sueur.** Même argumentation que précédemment.

10. Amendement de Bruno Retailleau.

Il réécrit ainsi le troisième alinéa : « *Dans le respect des compétences attribuées à chaque collectivité territoriale, la région et le département conservent leur capacité d'initiative, dès lors qu'elle est justifiée par l'intérêt local et motivée par une délibération de l'assemblée concernée* ».

Défense de l'amendement.

◆ **Bruno Retailleau.**

« *La clause de compétence générale a pour objectif de défendre l'intérêt local. Cette liberté s'arrête là où commence la compétence exclusive d'une autre collectivité ou la compétence d'une personne privée, notamment en matière de liberté du commerce et de droit à la concurrence. Aujourd'hui déjà la clause de compétence générale ne permet pas de tout faire. Elle ne confère pas une totale liberté d'action* ».

« *Plus on multiplie les limitations, les exclusivités, plus le champ d'application de la clause de compétence générale se restreint. Cette clause s'en trouve dénaturée, puisqu'elle est cantonnée à des situations et des démarches non prévues dans le cadre de la législation existante. On est en présence d'une forte insécurité juridique* ».

« *Jusqu'à présent la clause de compétence générale se définissait par sa finalité. Il s'agissait de répondre aux besoins de la population, à un intérêt local. Demain le critère de la finalité sera abandonné pour celui des moyens. Le cadre juridique l'emportera sur la satisfaction des besoins. La clause de compétence générale deviendra une clause de compétence secondaire* ».

« *Où sont les études qui prouvent que la clause de compétence générale est source de surcoûts ? où sont les preuves qu'elle coûte trop cher ?* »

« *La clause de compétence générale permet réellement aux collectivités d'inventer, d'imaginer, d'agir, de répondre aux besoins de la population* ».

11. Amendement de Bernadette Bourzai.

Il réécrit ainsi le troisième alinéa : « *La capacité d'initiative de la région et du département ne peut s'appliquer qu'à des situations et des demandes justifiées par l'intérêt local et motivées par une délibération de l'assemblée concernée, notamment s'il s'agit de projets de territoires classés en montagne, en application de la loi relative au développement et à la protection de la montagne* » (9 juillet 1985).

Défense de l'amendement.

◆ **Bernadette Bourzai.**

« *L'objet de l'amendement est de laisser un droit d'initiative aussi bien aux conseils généraux qu'aux conseil régionaux pour tout ce qui concerne la conception et le financement des projets intéressant les zones de montagne. Le fait d'être située en montagne, provoque, pour la commune, des surcoûts pour réaliser leurs équipements* ».

12. Amendement du groupe RDSE.

Il rédige de manière différente l'alinéa n°3. « *La capacité d'initiative de la région ou du département ne peut s'appliquer qu'à des situations et des demandes non prévues dans le cadre de la législation existante, dès lors qu'elle est justifiée par l'intérêt local, apprécié souverainement par les assemblées délibérantes concernées et motivé par une délibération* ».

Défense de l'amendement.

◆ **Jean-Pierre Chevènement.**

« L'amendement vise à rétablir une condition suffisante de définition de l'intérêt local : il suffit d'une délibération, en dernier ressort, des assemblées délibérantes ».

« Il ne faut pas recourir à la loi pour désigner le chef de file, en cas de financements croisés ».

« Il n'existe pas que des communes rurales. Il existe aussi des communes urbaines. Pourquoi le département serait-il rejeté vers la ruralité et empêché d'apporter son soutien aux zones urbaines ? Le département doit pouvoir aussi soutenir directement l'intercommunalité ».

13. Amendement de quatre sénateurs.

Dans le troisième alinéa, après « situations », ajouter « exceptionnelles », et après « l'intérêt local », ajouter « suffisant ».

Défense de l'amendement.

◆ **Hervé Maurey.**

« Il s'agit d'encadrer les exceptions à la création de blocs de compétences que nous souhaitons instituer. Je ne vois vraiment pas en quoi la qualité du service est améliorée, et en quoi nos concitoyens sont gagnants, lorsqu'une multitude de collectivités exercent la compétence ».

« Ce n'est pas parce que la commune, la communauté de communes, le département, la région, voire le pays s'occuperont de développement économique que la situation de notre pays s'améliorera. En tout cas, ce fonctionnement n'est pas gage d'efficacité ou de maîtrise des délais et des coûts ».

14. Amendement présenté par quatorze sénateurs.

Il s'agit toujours d'une modification dans le troisième alinéa. Dire « dès lors qu'elle est justifiée » et supprimer la référence à l'intérêt local et à la nécessité d'une délibération.

Défense de l'amendement.

◆ **Adrien Gouteyron** (sénateur UMP de Haute-Loire).

« Le principe d'une nouvelle répartition des compétences entre départements et régions, sur la base de l'exclusivité, avec un renforcement très probable du niveau régional, notamment en matière économique, fonde pour les départements une crainte réelle quant à l'avenir des projets microéconomiques essentiels, sur un plan strictement local, pour maintenir la dynamique de nos territoires. Nous craignons donc que les projets ne soient pas suffisamment soutenus. Il faut veiller à ce que tout département, à ce que toute région garde une capacité d'intervention pour se prémunir contre la carence de la collectivité territoriale titulaire d'une compétence donnée »

15. Amendement du groupe communiste et...

Il réécrit ainsi l'alinéa quatre : « Lorsqu'une compétence est partagée entre plusieurs collectivités territoriales, celles-ci désignent l'une d'entre elles comme chef de file pour organiser, par voie de convention, les modalités de leur action commune et de l'évaluation de celle-ci ».

Défense de l'amendement.

◆ **Brigitte Gonthier-Maurin** (sénatrice communiste des Hauts-de-Seine)

« Nous refusons que l'existence de compétences partagées entre plusieurs niveaux de collectivités territoriales soit caractérisée comme exceptionnelle ».

« Nos débats sur les autres articles ont montré la nécessité de laisser de nombreuses compétences partagées : le développement du territoire, le développement économique, l'action sociale, la culture, le sport, l'université et la recherche, par exemple. Ce n'est pas

rien. **Il nous semble donc dangereux de prévoir que les compétences partagées seront exceptionnelles** ».

« Il faut refuser que la loi désigne les chefs de file. Nous sommes favorables à la notion de chef de file. Mais nous pensons que leur désignation doit, non pas être imposée par la loi, mais rester du domaine de la décision partagée entre les différents niveaux de collectivités. Si la loi désigne, ce sera toujours le président de la collectivité la plus importante, et donc une forme de mise en tutelle qui se mettra en place. **Il faut laisser les collectivités s'organiser entre elles** ».

16. Amendement présenté par trois sénateurs.

L'amendement s'applique à l'alinéa n°4. Il faut supprimer la partie qui prévoit que la loi désigne le chef de file pour que les collectivités désignent elles-mêmes leur chef de file.

Défense de l'amendement.

◆ **Alain Vasselle** (sénateur UMP de l'Oise).

« **Il ne faut pas inscrire dans la loi quelle collectivité assurera la fonction de chef de file, mais laisser aux collectivités le soin de le décider** ».

« **Qui peut nous faire croire que la disposition de l'article 35 relative à la clause de compétence générale permettra de recentrer les départements et les régions sur leurs compétences exclusives, en leur évitant de se disperser en intervenant auprès d'autres collectivités ? Cet objectif est annulé par le dernier alinéa qui maintient la possibilité pour le département d'intervenir en lieu et place des autres collectivités lorsque l'intérêt local le justifie. Tout cela est empreint d'une grande hypocrisie** ».

« Ce n'est pas la première fois que l'on se livre à cet exercice de clarification des compétences des collectivités. On avait commencé avec la loi Pasqua qui s'est soldée par un échec. On a poursuivi avec la loi Voynet qui n'a pas permis d'avancer davantage sur le sujet, puis avec la loi Chevènement qui n'a pas connu plus de succès. On recommence de nouveau avec ce texte ».

« Pour y parvenir, il aurait fallu, premièrement, que l'on définisse l'ensemble des compétences et, deuxièmement que l'on donne aux collectivités de chaque niveau les moyens financiers de les assumer. Chacun reconnaît aujourd'hui que les communes, en particulier rurales, ne disposent pas de l'autonomie financière qui leur permettrait d'exercer la totalité de leurs compétences. La preuve est qu'elles ne peuvent pas investir. Quelle commune rurale peut-elle investir sans le concours du conseil général, du conseil régional, de l'État, via la DGF, la DGE... Cessons toute hypocrisie à ce sujet. **À moins que le gouvernement ait réellement la volonté d'accorder une véritable autonomie financière aux communes, ce qui dispenserait alors les collectivités locales de tendre la main en permanence, afin d'obtenir l'aide de telle collectivité régionale ou départementale** ».

« Je connais bien cette tentation très forte de la majorité départementale, quelle qu'elle soit, de favoriser plutôt les élus de la même sensibilité politique, aux dépens des autres. Le président du conseil général peut ainsi faire comprendre aux élus de l'opposition qu'ils doivent se montrer conciliants, ou qu'ils attendront longtemps leur tour avant de pouvoir bénéficier du concours du conseil général. Cela confine parfois au chantage. **Il est particulièrement désagréable d'être obligé de tendre la main en permanence pour bénéficier d'une subvention destinée à répondre aux attentes de nos populations, en matière d'équipements ou de services** ».

17. Amendement du groupe socialiste et apparentés.

Introduire dans l'alinéa n°4, la phrase suivante : « La fonction de chef de file est définie par voie de convention qui prévoit les conditions du respect de cette fonction pour l'ensemble des collectivités ».

Défense de l'amendement.

◆ **Dominique Voynet.**

« Le concept de chef de file existe depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, et c'est la droite qui l'a créé. La Constitution (article 72) 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 ». Cet article de la Constitution est malheureusement restée un vœu pieux. La loi d'août 2004 n'a prévu cette possibilité que dans deux cas : l'action sociale, dans le cadre du département, le développement économique et les aides aux entreprises, dans le cadre de la région. La loi n'est pas allée jusqu'à donner à la collectivité chef de file un quelconque pouvoir de contraindre à l'égard des autres collectivités ».

« Dans un article qui par ailleurs ne nous enthousiasme pas, nous vous proposons de renforcer la notion de chef de file, en lui assignant des objectifs précis ».

18. Amendement du groupe communiste et...

Supprimer le cinquième alinéa.

Défense de l'amendement.

◆ **Marie-Agnès Labarre** (sénatrice communiste de l'Essonne).

« Cet article trace à grands traits les orientations à partir desquelles sera pensée la future loi relative à la répartition des compétences ».

« L'alinéa 5 vise concrètement à réduire à la portion congrue la part des financements croisés dans la réalisation des équipements, comme dans la gestion ».

« L'encadrement des financements croisés vise deux objectifs de fond :

1°) Mettre les finances locales à contribution, dès lors que l'État entend ne pas participer totalement au financement de ce qui, relève de sa compétence quasi régaliennne, sinon exclusive. Le gouvernement aura toujours besoin pour la mise en œuvre exténuante de la RGPP des deniers locaux pour mener à bien le financement de grands projets d'infrastructures.

2°) favoriser autant que faire se peut et partout où cela est possible, le recours à la procédure particulière du partenariat public/privé, votre nouveau credo ».

« Les investissements publics ont vocation à apporter un « plus » à l'ensemble de la collectivité, en particulier dans la réparation des inégalités sociales, spatiales, culturelles, et autres ».

19. Amendement du groupe de l'Union Centriste.

Dans l'alinéa n° 5, remplacer « les financements croisés », par « les financements conjoints ».

Défense de l'amendement.

◆ **Jean-Claude Merceron** (sénateur Union Centriste de Vendée).

« Cette formulation manifeste mieux la coopération entre les collectivités locales ».

20. Amendement de trois sénateurs.

Remplacer « la pratique des financements croisés est encadrée » par « la pratique des financements croisés est limitée ».

Défense de l'amendement.

◆ **Hervé Maurey.** « Cet amendement a déjà été défendu ».

21. Amendement de Françoise Ferrat (sénatrice de l'Union Centriste de la Marne).

Terminer le 5 ème alinéa par la phrase suivante : « *Le département continuera à être identifié comme le lieu des politiques publiques de proximité et sera confirmé dans son rôle de garant des solidarités sociales et territoriales* ».

L'amendement n'est pas soutenu. Il est repris à son compte par le rapporteur.

Défense de l'amendement.

◆ **Jean-Patrick Courtois.** « *Cet amendement définit parfaitement le rôle majeur qu'il faut maintenir pour le département* ».

22. Amendement de douze sénateurs.

Terminer le 5 ème alinéa par : « *communes rurales et communes bénéficiant d'un classement relatif au développement et à la protection de la montagne* ».

Défense de l'amendement.

◆ **Anne-Marie Payet** (sénatrice de la Réunion de l'Union Centriste).

« *Le gouvernement a indiqué qu'il serait prévu que chaque territoire puisse exercer des compétences en fonction de son histoire singulière. Il s'agit surtout que le département puisse continuer d'intervenir à propos des aménagements liés aux stations de ski* ».

23. Amendement du groupe socialiste.

Même rédaction que l'amendement précédent.

Défense de l'amendement.

◆ **Bernadette Bourzai.**

« *Le Conseil National de la Montagne et l'Assemblée Nationale des Élus de la Montagne sont inquiets de la tournure que prend la réforme des collectivités territoriales. La solidarité entre les territoires est encore plus vitale en zone de montagne qu'ailleurs, car c'est d'elle que dépend le maintien de services publics de proximité. Il faut l'indiquer explicitement dans ce texte* ».

Avis de la commission et du gouvernement.

◆ **Jean-Patrick Courtois.**

Amendement n°2 : « *Le texte prévoit que la loi peut permettre aux collectivités de désigner un chef de file. L'amendement est donc inutile* ». **Retrait ou avis défavorable.**

Amendement n°3 : **Avis défavorable.**

Amendement n°4 : « *Nous refusons de supprimer l'ensemble des principes qui devront guider l'élaboration de la future loi sur les compétences* ». **Avis défavorable.**

Amendement n°5 : Pour les mêmes raisons, **avis défavorable.**

Amendement n° 6 : « *La clarification des compétences et de l'action des départements et des régions est indispensable* ». **Avis défavorable.**

Amendement n°7 : Pour les mêmes raisons, **avis défavorable.**

Amendement n°8 : **Avis défavorable.**

Amendement n°9 : **Avis défavorable.**

Amendement n°10 : « *La rédaction de la commission pose le principe que la capacité d'initiative s'exerce pour les situations et demandes non prévues dans le cadre de la législation existante* ». **Demande de retrait.**

Amendement n°11 : **Avis défavorable.**

Amendement n°12 : « *Le texte prévoit déjà que la loi peut laisser aux collectivités le soin de choisir le chef de file* ». **Avis défavorable.**

Amendement n°13 : « *L'amendement tend à réduire de manière excessive la capacité d'initiative de la région et du département, en précisant qu'elle ne s'exerce que dans des situations exceptionnelles* ». **Avis défavorable.**

Amendement n°14 : « L'amendement ne permet pas d'encadrer suffisamment l'initiative des collectivités territoriales ». **Avis défavorable.**

Amendement n° 15 : **Retrait ou avis défavorable.**

Amendement n° 16 : **Retrait ou avis défavorable.**

Amendement n°17 : **Demande de retrait.**

Amendement n°18 : **Avis défavorable.**

Amendement n°19 : « Il nous paraît préférable de garder l'expression habituellement utilisée de « financements croisés ». **Avis défavorable.**

Amendement n°20 : « Le mot « encadré » traduit mieux le fait que **la pratique des financements croisés sera soumise à des règles précises** ». **Avis défavorable.**

Amendement n°21 : **Avis favorable.**

Amendements n°22 et n°23, identiques : **Demande de retrait.** « Ils sont satisfaits par l'amendement n°21 ».

◆ **Michel Mercier.**

Amendement n°2 : **Avis défavorable.**

Amendement n°3 : **Avis défavorable.**

Amendement n°4 : « Il faut que le législateur guide le gouvernement. C'est ce que dit la Constitution ». **Avis défavorable.**

Amendement n°5 : **Avis défavorable.**

Amendement n°6 : **Avis défavorable.**

Amendement n°7 : **Avis défavorable.**

Amendement n°8 : **Avis défavorable.**

Amendement n°9 : **Avis défavorable.**

Amendement n°10 : « En changeant l'ordre des mots, l'amendement dit la même chose que le texte de la commission ». **Retrait ou avis défavorable.**

Amendement n°11 : **Avis défavorable.**

Amendement n°12 : « L'amendement tend à préciser que l'intérêt local sera apprécié souverainement par les assemblées locales. C'est totalement impossible. Cette appréciation sera forcément portée sous le contrôle du juge ».

« Le chef de file serait désigné par les collectivités territoriales et non par la loi. Une telle disposition serait inconstitutionnelle. La Constitution dit : « 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 ». **Avis défavorable.**

◆ **Jean-Paul Sueur.**

« Les différentes collectivités peuvent se mettre d'accord sur le chef de file qu'elles désigneront conjointement ».

◆ **Michel Mercier.**

« Non. La Constitution est claire et ne souffre aucune discussion ! »

Amendement n°13 : « L'intérêt local « suffisant » est plus restrictif que « l'intérêt local » tout court ». **Demande de retrait.**

Amendement n°14 : **Avis défavorable.**

Amendement n°15 : « Même blocage constitutionnel que pour l'amendement n°12 ».

Avis défavorable.

Amendement n°16 : « Même raison ». **Avis défavorable.**

Amendement n°17 : **Avis défavorable.**

Amendement n°18 : **Avis défavorable.**

Amendement n°19 : « Croisés » est meilleur que « conjoints ». **Avis défavorable.**

Amendement n°20 : « Encadré » ou « limité » ? **Le gouvernement s'en remet à la sagesse de l'assemblée.**

Amendement n°21 : **Avis favorable.**

Amendements n°22 et n°23 : « Sont satisfaits si l'amendement n°21 est voté ».

Votes. Les amendements n°2 à n° 13 sont rejetés. L'amendement n° 14 est retiré. Les amendements n° 15, 16, 17 et 18 sont rejetés. L'amendement n° 19 est retiré. L'amendement n° 20 est rejeté. L'amendement n° 21 est adopté. Les amendements n°22 et n°23 sont sans objet.

Les trois amendements qui suivent proposent des adjonctions à l'article 35.

24. Amendement du groupe socialiste.

Compéter l'article par : « Cette loi aura pour autre objectif la création, dans chaque région, d'un conseil régional des exécutifs dont elle définira le rôle et les missions, notamment en matière de coordination des compétences ».

Défense de l'amendement.

◆ **Serge Lagache** (sénateur socialiste du Val-de-Marne).

« C'est une proposition de la commission Belot. Elle a pensé qu'avec un tel conseil on lutterait contre « la coordination des compétences morcelée et inégalement assurée selon les territoires ». Le travail de la commission Belot a été oublié sur ce point par le gouvernement ».

« Rappelons comment nous concevons ce dispositif : il serait créé, dans chaque région, un conseil régional des exécutifs, constitué du président du conseil régional, des présidents des conseils généraux, des métropoles, des communautés urbaines, des communautés d'agglomération, ainsi que des communautés de communes de plus de 50 000 habitants. Pour les autres communautés de communes plus petites il y aurait un représentant par département, élu par les présidents des communautés de communes de moins de 50 000 habitants.

Le conseil régional des exécutifs serait présidé par le président de la région. Il pourrait associer à ses travaux, en tant que de besoin, le ou les représentants des organismes non représentés.

Il aurait pour mission d'organiser la concertation entre ses membres, afin que ces derniers puissent harmoniser leurs politiques et examiner leur complémentarité.

Il aurait la responsabilité d'établir un schéma d'orientation de toutes les politiques intéressant l'ensemble du territoire régional ou plusieurs départements, de coordonner les politiques, de désigner les chefs de file et de préparer les accords et les conventions devant être passés entre les acteurs, de veiller à la mise en place de « guichets communs » en matière de développement économique, d'aide à l'emploi, de bourses d'études, d'aides à la formation.

Il constaterait le désengagement des collectivités dans leur domaine de compétence, pour permettre aux autres, éventuellement, de fournir des services publics nécessaires à la population ».

Avis de la commission et du gouvernement.

◆ **Jean-Patrick Courtois.**

« Pour améliorer la coordination des politiques locales, la commission a choisi la voie de la création du conseiller territorial et non celle du renforcement de la conférence des exécutifs ». **Avis défavorable.**

◆ **Michel Mercier. Avis défavorable.**

L'amendement est rejeté (de justesse).

25. Amendement du groupe socialiste.

Il propose d'ajouter à l'article 35 le texte suivant : « *Dans leur application, les dispositions du présent article tiennent compte de la spécificité des territoires de montagne. Dans un délai de deux ans après l'entrée en vigueur de la présente loi, un rapport sur cette question sera soumis au Parlement, sur la base duquel le Conseil National de la Montagne formulera des propositions en vue d'un projet de loi spécifique* ».

Défense de l'amendement.

◆ Bernadette Bourzai.

« *C'est la logique de la loi de 1985 qui dit que « les dispositions de portée générale sont adaptées, en tant que de besoin, à la spécificité de la montagne. Les dispositions relatives au développement économique, social et culturel et à la protection de la montagne sont en outre adaptées à la situation particulière de chaque massif ou partie de massif* ».

Avis de la commission et du gouvernement.

◆ Jean-Patrick Courtois.

« *La première partie du texte est satisfaite par l'amendement (n° 21) que nous venons de voter. Il ne paraît pas souhaitable de confier au Conseil National de la Montagne de proposer un texte législatif* ». **Retrait ou avis défavorable.**

◆ Michel Mercier. Même argumentation. Retrait ou avis défavorable.

◆ Bernadette Bourzai. « Je maintiens l'amendement ».

L'amendement n° 25 est rejeté.

26. Amendement présenté par cinq sénateurs.

Il se propose d'ajouter à l'article 35 le texte suivant : « *L'attribution par l'État, la région ou le département d'une subvention d'investissement à une collectivité territoriale ne peut être conditionnée à un montant minimum* ».

Défense de l'amendement.

◆ Hervé Maurey.

« *Cet amendement vise à supprimer toute condition de montant minimum pour une dépense engagée par une commune qui mène un projet d'investissement et qui, dans cette perspective, sollicite une subvention de l'État ou d'une collectivité locale* ».

« *Nous constatons, en effet, que certains départements fixent des seuils sous lesquels aucune subvention n'est possible, ce qui suscite d'évidents effets pervers : les communes sont incitées à investir plus que le nécessaire, afin d'obtenir une subvention grâce à laquelle, au final, leur investissement leur reviendra moins cher* ». Hervé Maurey développe l'exemple de ce qui se passe dans l'Eure. « *Pour pouvoir remplacer une seule fenêtre dans l'école de la commune, le maire devra les changer toutes, pour atteindre le seuil de subvention. Il s'agit d'un gaspillage de l'argent public qui, de surcroît, entraîne un suréquipement des communes, lesquelles doivent ensuite faire face à des frais de fonctionnement plus élevés. Cette règle est totalement absurde* ».

Avis de la commission et du gouvernement.

◆ Jean-Patrick Courtois.

« *Le texte du projet de loi doit se contenter de fixer des principes généraux. Il n'est pas souhaitable, à ce stade, d'être plus précis* ». **Retrait ou avis défavorable.**

◆ Michel Mercier.

« *Il est vrai qu'un problème se pose quand une collectivité instaure de telles conditions à l'octroi d'une subvention. Je crois cependant qu'il est tout à fait normal qu'un*

département ou une région puisse établir une sorte de règlement des aides aux communes qui instituerait, en quelque sorte, la doctrine de la collectivité en la matière.

Toutefois, je vois mal comment nous pourrions, à ce stade, dans le présent projet de loi, régler un tel problème. Le cadre de l'article 35 ne semble pas le mieux adapté à cette disposition ». **Demande le retrait.**

◆ **Hervé Maurey.**

« Le problème que je pose pénalise les communes rurales et nuit à la bonne utilisation de l'argent public. Je maintiens donc cet amendement ».

L'amendement n°26 est rejeté.

Explication de vote sur l'ensemble de l'article.

◆ **Jack Ralite** (sénateur communiste de la Seine-Saint-Denis)

« L'article 35 de ce projet de loi nous oblige à poser cette question simple, mais dramatique : **qui financera les projets culturels ?**

L'État diminue ses financements. Les collectivités territoriales sont empêchées de se substituer à lui et même contraintes de réduire leur propre engagement. **Ceux qui voteront cet article se prononceront pour la diminution des crédits de la culture.** Ce sera la première fois depuis 1959.

Il s'agit ce soir d'un vote capital, masqué par une discussion technocratique qui fragmente sans cesse les enjeux. Telle est d'ailleurs la technique habituelle du gouvernement qui occulte ainsi la limpidité de ses mauvais coups.

Ce ne seront plus ni les régions, ni les départements qui financeront les projets culturels, puisque l'article 35 vise à supprimer la clause de compétence générale. Or, c'est cette dernière, et elle seule, qui permet aux collectivités territoriales de consacrer une partie de leur budget à l'action culturelle. Je ne vous apprend rien : la culture ne fait partie des compétences obligatoires d'aucune collectivité territoriale.

Cet article précise également qu'une compétence attribuée à une collectivité ne peut être exercée par une autre. Or, **compartimenter de façon trop précise les compétences en matière de culture pourrait conduire à un assèchement de la vie culturelle dans les territoires, alors que celle-ci s'est d'abord construite grâce au volontariat des collectivités et à un consensus entre celle-ci, État compris, qui ne repose pas sur l'interdiction de faire, mais sur la liberté d'entreprendre ensemble.**

Je le répète. Il ne s'agit pas ce soir d'un petit vote technique, mais d'un grand vote politique contre la culture et la création.

Enfin, comme si cela ne suffisait pas, les financements croisés entre les collectivités se trouvent limités. C'est ignorer, ou alors, ce qui est bien plus grave encore, négliger que **les projets culturels sont en majorité financés à la fois par les départements, les régions, les communes, et que l'État y participe souvent.**

Réduire le financement culturel à une seule collectivité constitue une véritable aberration qui mènera à la disparition de projets culturels locaux d'importance et de qualité. **Dans le domaine artistique et culturel, de très nombreuses structures, festivals et compagnies, dont l'économie générale demeure plutôt fragile, bénéficient des financements croisés.**

Qui peut apprécier l'intérêt de leur démarche, sinon les collectivités qui les soutiennent ? Le champ culturel est par nature divers, en termes de domaines et de disciplines, mais aussi du point de vue de sa structuration économique et territoriale. Une partie de son économie repose sur les efforts constants et conjugués des collectivités et sur l'approfondissement de stratégies de mutualisation entre organismes artistiques et culturels.

Le ministre de la culture, scandaleusement absent de ce débat, se déclare « attentif à cette question » et affirme « ne pas souhaiter renoncer à la participation de tous les échelons

*locaux au financement de la culture ». Le président de la République, lors de ses vœux au monde de la culture, a déclaré « pour rassurer » qu'il « ne toucherait pas aux compétences culturelles des collectivités ». Toutefois, le vote de ce soir ne sera ni « attentif », ni « rassurant ». **Il sera meurtrier.***

On nous laisse entendre que la culture pourrait faire partie des exceptions prévues par l'article 35 et demeurer une compétence partagée. Ces déclarations ne parviennent pourtant pas à dissiper nos inquiétudes. Le gouvernement nous a trop souvent montré que ses promesses ne le liait guère.

Derrière ce projet de loi, il y a la RGPP.

Jacques Duhamel, ministre de la culture, a déclaré, le 28 mai 1971 : « Il s'agit maintenant pour l'État et les collectivités locales d'agir de manière harmonieuse et complémentaire, sans esprit de concurrence ou de méfiance ». On n'en est vraiment plus là ».

Demande de scrutin public.

Pour l'adoption de l'article 35 (avec le seul amendement retenu, l'amendement n°21) : 175 voix. Contre l'amendement : 157 voix. L'article est adopté.

Georges GONTCHAROFF, 31 mars 2 010.