

N° 1207

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 juin 2013.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE
L'ÉDUCATION SUR LE PROJET DE LOI *de modernisation de l'action publique
territoriale et d'affirmation des métropoles*,

PAR M. STÉPHANE TRAVERT,

Député.

Voir les numéros :

Sénat : 495, 580, 581, 593, 598, 601 et T.A. 163 (2012-2013).

Assemblée nationale : 1120, 1177, 1178 et 1205.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.- LE DYNAMISME DES POLITIQUES SPORTIVES ET CULTURELLES LOCALES GRÂCE À LA CLAUSE DE COMPÉTENCE GÉNÉRALE	7
A. UNE LOGIQUE D'EXERCICE CONJOINT D'UNE COMPÉTENCE GÉNÉRALE	8
1. La culture	8
2. Le sport	12
B. DES CONCOURS FINANCIERS CONSIDÉRABLES SE CARACTÉRISANT PAR L'IMPORTANCE DES FINANCEMENTS CROISÉS	14
1. La culture	14
2. Le sport	16
II.- RÉAFFIRMER L'IMPORTANCE DE L'EXERCICE CONJOINT DES COMPÉTENCES ET MISER SUR LA CAPACITÉ DES COLLECTIVITÉS À COORDONNER LEURS INITIATIVES	19
A. LA LOI DE RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DU 16 DÉCEMBRE 2010 A SUSCITÉ DE FORTES INQUIÉTUDES, EN PARTICULIER DANS LE DOMAINE DES POLITIQUES SPORTIVES ET CULTURELLES LOCALES	19
B. RÉAFFIRMER LA CONFIANCE DANS LES COLLECTIVITÉS ET DANS LEUR CAPACITÉ À COORDONNER LEURS INITIATIVES.	20
1. Rétablir la clause de compétence générale tout en confiant aux collectivités le soin de coordonner leurs interventions	20
2. Les modifications adoptées par la Commission.....	21
TRAVAUX DE LA COMMISSION	23
I.- DISCUSSION GÉNÉRALE	23

II.- EXAMEN DES ARTICLES	33
TITRE I^{ER} : CLARIFICATION DES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET COORDINATION DES ACTEURS	33
Chapitre I ^{er} Le rétablissement de la clause de compétence générale	33
<i>Article I^{er} A (nouveau) : Affirmation du rôle des communes</i>	33
<i>Article I^{er} : Principe de libre coordination des interventions des collectivités territoriales</i>	33
<i>Article 2 : Rétablissement de la clause de compétence générale des départements et des régions</i>	34
Chapitre II : Les collectivités territoriales chefs de file, la conférence territoriale de l'action publique et le pacte de gouvernance territoriale	39
Section 1 : <i>Les collectivités territoriales chefs de file</i>	39
<i>Article 3 : Collectivités chefs de file</i>	39
Section 2 : <i>La conférence territoriale de l'action publique</i>	45
<i>Article 4 : Conférence territoriale de l'action publique</i>	45
<i>Article additionnel après l'article 4 : Conseil territorial pour le développement culturel</i>	47
Section 3 : <i>Le pacte de gouvernance territoriale</i>	51
<i>Article 5 : Mise en place d'un pacte de gouvernance territoriale</i>	51
<i>Article 6 : Conséquence, en matière de financement, de la non approbation du pacte de gouvernance territoriale</i>	52
<i>Article 7 : Suppression des limites au cumul de subventions départementales et régionales</i>	53
<i>Article 8 : Évaluation du pacte de gouvernance territoriale par les chambres régionales des comptes</i>	54
Section 4 : <i>La portée, en matière de subventions, des schémas adoptés par la région et le département (division et intitulé supprimés)</i>	54
<i>Article 9 : Renforcement de la portée des schémas d'organisation en matière de subventions</i>	54
Chapitre III : Renforcement de l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements (division et intitulé nouveaux)	55
<i>Article 9 bis (nouveau) : Création de groupements eurorégionaux de coopération</i>	55
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	57
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES ADRESSÉES AU RAPPORTEUR	59

INTRODUCTION

La force de notre pays ce sont nos territoires, capables de se mettre en mouvement pour amorcer le redressement économique et relever les défis de la compétition mondiale.

Confiance, clarté, cohérence et démocratie sont les objectifs fixés par le Président de la République pour cette grande réforme de la décentralisation et de modernisation de l'action publique portée par la majorité.

Dans ce contexte de crise économique, les territoires sont les maîtres d'œuvre de la croissance et de la solidarité.

La clarification des compétences entre l'État et les collectivités territoriales est de nature à permettre une action publique simplifiée, plus proche des citoyens et donc moins coûteuse.

La Commission des affaires culturelles et de l'éducation s'est saisie du titre I^{er} du projet de loi sur les modalités de l'organisation des compétences.

Le rétablissement de la clause de compétence générale et l'affirmation de la nécessaire coordination des échelons territoriaux au sein de la conférence territoriale de l'action publique sont ici des dispositifs de dialogue renforcé au service des acteurs culturels et sportifs. En effet, par le biais des financements croisés, les collectivités territoriales financent plus de 80% des projets culturels et sportifs.

Redonner la légitimité au territoire comme porteur de projet et acteur à part entière de sa croissance et de son développement, c'est l'objectif poursuivi par ce texte de loi. Parce que notre priorité c'est avant tout la croissance et la compétitivité, l'accès de tous aux services publics, nous portons à travers ce projet de loi l'ambition de la solidarité territoriale, environnementale et sociale. Il en va de la transparence de notre vie démocratique pour un fonctionnement plus harmonieux pour celles et ceux qui vivent et construisent, jour après jour, une société plus juste et plus solidaire à transmettre à nos successeurs.

I.- LE DYNAMISME DES POLITIQUES SPORTIVES ET CULTURELLES LOCALES GRÂCE À LA CLAUSE DE COMPÉTENCE GÉNÉRALE

Le présent projet de loi est le premier des trois textes qui doivent permettre de mettre en œuvre la nouvelle étape de la décentralisation.

Les débats ayant entouré l'adoption de la précédente loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 avaient en effet largement porté sur des compétences qui intéressent directement la Commission : la suppression de la clause générale de compétence et les limites apportées par cette loi aux financements croisés faisaient en effet peser de lourdes menaces sur les politiques sportives et culturelles locales.

C'est grâce à la mobilisation des élus, du mouvement sportif et des milieux culturels que la spécificité de ces secteurs avait fini par être admise : la culture et le sport, ainsi que le tourisme, avaient été reconnus comme des compétences partagées, n'étant pas susceptibles d'être confiées de manière exclusive à un seul niveau de collectivités territoriales.

Mais l'exception ainsi ménagée au bénéfice de ces secteurs n'épuisait pas les raisons de l'inquiétude suscitée par ce texte : il comportait également des limites aux financements croisés sans lesquels la plupart des projets sportifs et culturels ne pourraient voir le jour.

De manière plus générale, ce texte était inspiré d'une vision empreinte de méfiance à l'égard des collectivités, avec laquelle le présent projet de loi entend rompre : il rétablit la clause de compétence générale et confie aux collectivités le soin de mener un dialogue permettant de coordonner leurs interventions.

Cette démarche, qui ne repose pas sur de nouveaux transferts de compétences, s'avère particulièrement adaptée aux secteurs sportif et culturel : ces domaines sont d'ores et déjà largement investis par les collectivités. L'enjeu se situe donc davantage au niveau des modalités de coordination des différentes politiques mises en œuvre dans les territoires, mais aussi de la formalisation d'un dialogue plus approfondi et plus équilibré entre les collectivités et l'État.

Le projet de loi présenté par le gouvernement, et largement modifié par le Sénat, propose à cette fin la création de conférences territoriales de l'action publique, ainsi que d'un pacte de gouvernance territoriale. Dans ce cadre, il appartient à la Commission de s'assurer de la prise en compte des spécificités des secteurs sportif et culturel, afin de pérenniser des politiques indispensables au dynamisme des territoires

A. UNE LOGIQUE D'EXERCICE CONJOINT D'UNE COMPÉTENCE GÉNÉRALE

1. La culture

La décentralisation culturelle a moins répondu à une logique de « blocs de compétences » ou de spécialisation des compétences que d'exercice conjoint d'une compétence générale par chacun des niveaux de collectivités publiques.

En effet, la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, si elle était relativement timide s'agissant des transferts de compétences culturelles, a accompagné le dynamisme de l'action culturelle des collectivités territoriales grâce à la clause de compétence générale.

À divers degrés, les compétences culturelles sont donc partagées entre les collectivités : si certaines compétences relèvent de manière privilégiée d'un niveau de collectivité – ainsi en est-il notamment de la compétence des départements en matière d'archives – aucune collectivité publique n'exerce le monopole d'une des compétences culturelles transférées. Chaque niveau de collectivités territoriales est compétent pour intervenir dans l'ensemble des fonctions culturelles, l'État restant, dans tous les cas, le garant de la cohérence nationale, par l'édiction de règles et l'exercice du contrôle scientifique.

Le bilan des différentes étapes de la décentralisation culturelle, par secteur.

Le rôle des collectivités territoriales en matière culturelle a été progressivement élargi au fil des différentes étapes de la décentralisation culturelle, notamment par les lois n° 83-8 du 7 janvier 1983 et n° 83-663 du 22 juillet 1983 relatives à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Conservation et diffusion du patrimoine culturel

Archives

Aux termes de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, les collectivités territoriales sont propriétaires de leurs archives et en assurent elles-mêmes la conservation et la mise en valeur. La loi attribue néanmoins une compétence privilégiée aux départements, tenus de recevoir et gérer les archives des services déconcentrés de l'État et pouvant également recevoir des archives communales (celles des communes de moins de 2 000 habitants doivent y être versées) ou, par convention, les archives des régions.

Lecture publique

Pour ce qui concerne la lecture publique, la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État a confié aux communes l'organisation et le financement des bibliothèques municipales, et aux départements la responsabilité des bibliothèques centrales de prêt. La loi n° 92-651 du 13 juillet 1992 relative à l'action des collectivités locales en faveur de la lecture publique et des salles de spectacles cinématographiques a également créé une nouvelle catégorie de bibliothèque municipale : les bibliothèques municipales à vocation régionale (BMVR).

Depuis le début des années 2000, un nombre croissant de communes transfèrent la gestion de leur bibliothèque à une communauté d'agglomération ou à une communauté de communes : on parle alors de bibliothèque intercommunale.

L'activité des bibliothèques des collectivités territoriales demeure soumise au contrôle technique de l'État.

Patrimoine

Sauf quelques avancées ponctuelles, la politique du patrimoine est restée, jusqu'à la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, à l'écart des transferts de compétence. La loi du 31 décembre 1913 relative aux monuments historiques attribuait en effet à l'État la protection et la conservation des monuments historiques.

La loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 rappelle que le « territoire français est le patrimoine commun de la nation ». Elle définit, dans le cadre de la décentralisation des compétences d'urbanisme, une organisation spécifique au domaine de l'architecture et du patrimoine, en prévoyant la création des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP). Ce texte associe les conseils municipaux à l'élaboration de documents d'urbanisme spéciaux pour les abords des monuments historiques mais il n'attend cependant pas aux prérogatives de l'État en matière de protection du patrimoine. Celles-ci sont exercées par les préfets de région et les architectes des bâtiments de France, dont l'avis lie la collectivité territoriale en matière de protection, de restauration des monuments historiques ou d'aménagement d'une ZPPAUP.

La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité tente, par ailleurs, de promouvoir un nouveau partage des compétences et, dans cette perspective, prévoit des expériences de décentralisation en matière de patrimoine. Les collectivités territoriales sont autorisées à exercer, à titre d'expérimentation et pour une durée maximale de trois ans, les compétences de l'État en matière d'inscription à l'Inventaire supplémentaire, de financement des travaux sur les monuments inscrits mais également l'autorisation de ces travaux.

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, à la suite du rapport de M. Jean-Pierre Bady (*Réflexions et propositions pour une politique nationale du patrimoine*, novembre 2002), transfère ensuite aux régions la gestion et la conduite de l'Inventaire général du patrimoine. Celles-ci peuvent ensuite confier aux autres collectivités et groupements volontaires la conduite des opérations.

En outre, cette loi :

– d'une part, transfère à titre expérimental, à la région et au département, la gestion décentralisée des crédits d'État affectés à l'entretien et à la restauration des immeubles, orgues et objets classés ou inscrits au titre de la loi du 31 décembre 1913, n'appartenant pas à l'État ;

– et d'autre part, transfère aux départements des crédits inscrits au budget de l'État en faveur du patrimoine rural non protégé.

Enfin, les collectivités peuvent se voir transférée la propriété de monuments classés ou inscrits et des objets qu'ils renferment, appartenant à l'État ou au Centre des monuments nationaux et figurant sur une liste établie par décret en Conseil d'État.

Musées

Chaque niveau de collectivité locale peut également créer et gérer des musées, les personnels de musées pouvant choisir leur statut de la même façon que les personnels de bibliothèques. Depuis la loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002, les collectivités territoriales jouissent du droit d'obtenir cette appellation relative aux musées de France.

Archéologie préventive

Le cadre légal de l'archéologie préventive est défini par le Livre V du code du patrimoine, notamment par son titre II qui codifie la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive. La loi précitée a créé un établissement public, l'INRAP - Institut national de recherches archéologiques préventives - qui a pour mission d'exécuter sur le territoire national les opérations d'archéologie préventive prescrites par les services de l'État. Depuis la loi n° 2003-707 du 1^{er} août 2003 modifiant la loi de 2001, l'État partage cette mission avec les autres opérateurs agréés de l'archéologie préventive que sont les services archéologiques des collectivités territoriales, pour les diagnostics et les fouilles, et les structures de droit privé, pour les fouilles uniquement.

Enseignements artistiques

L'enseignement artistique est dispensé par le réseau des conservatoires et des écoles de musique, danse ou théâtre, qui s'est développé, d'abord sous l'impulsion de l'État, puis surtout à l'initiative des collectivités territoriales, en particulier des communes. Ce réseau a pour double mission de former les futurs musiciens professionnels et de permettre le développement des pratiques artistiques.

La loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 a prévu que les écoles d'art peuvent, en accord avec la collectivité, être classées ou agréées par l'État. Dans ce cas, l'État définit les qualifications exigées du personnel enseignant, assure le contrôle de leurs activités ainsi que le fonctionnement pédagogique des établissements. En outre, elle avait prévu que les établissements d'enseignement public de la musique, de la danse et de l'art dramatique relèvent de l'initiative et de la responsabilité de chaque niveau de collectivité locale. Cette décentralisation est cependant réduite, du fait que la compétence de l'État demeure totale dans le domaine de l'enseignement général. Le pouvoir de programmation des enseignements artistiques, de musique et de danse que reçoivent les enfants scolarisés reste donc après les lois de décentralisation, une compétence étatique.

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, a précisé les responsabilités respectives des différentes collectivités dans le domaine des enseignements artistiques.

Quant à l'État, il continue d'exercer ses prérogatives en matière de classement et de contrôle pédagogique des établissements, ainsi que de définition des qualifications des enseignants. Il conserve en outre la responsabilité des établissements d'enseignement supérieur artistique.

Spectacle vivant

Depuis les lois de décentralisation de 1982, les collectivités territoriales sont devenues des soutiens majeurs du développement du spectacle vivant et représentent aujourd'hui plus de 70 % du financement public de ce secteur.

La loi n° 99-198 du 18 mars 1999 portant modification de l'ordonnance n° 45-2339 du 13 octobre 1945 relative aux spectacles rappelle que « les entreprises de spectacles vivants peuvent être subventionnées par l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements et établissements publics dans le cadre de conventions ». En outre, elle a étendu aux départements d'outre-mer l'application de l'ordonnance du 13 octobre 1945 et leur a donc offert la possibilité de subventionner les entreprises de spectacles vivants.

Ce texte prévoit également que les collectivités territoriales et leurs groupements dotés d'une fiscalité propre peuvent exonérer de taxe professionnelle, jusqu'à 100 %, les théâtres nationaux, les autres théâtres fixes, les tournées théâtrales et les théâtres démontables exclusivement consacrés à des spectacles d'art dramatique, lyrique ou chorégraphique, les concerts symphoniques, etc. Cette disposition encourage les collectivités locales à apporter leur soutien financier aux entreprises de spectacles vivants, sous forme d'exonération d'impôt.

Pour ce qui le concerne, l'État apporte son soutien à quatorze établissements publics (l'Opéra national de Paris, les cinq théâtres nationaux, la Cité de la Musique...) et travaille en partenariat étroit avec les collectivités territoriales, principalement avec les régions. Il s'appuie sur un réseau dense de structures de création et de diffusion réparties sur l'ensemble du territoire et financées en partenariat avec les collectivités territoriales (dont, notamment, 39 centres dramatiques, 70 scènes nationales, 19 centres nationaux, 19 centres chorégraphiques...).

Cinéma et audiovisuel

En application de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, les collectivités peuvent mettre en œuvre des dispositifs d'aides directes, sur la base desquelles elles peuvent apporter leur soutien aux entreprises de production cinématographique et audiovisuelle.

En effet, en l'absence de dispositions législatives et réglementaires spécifiques concernant l'intervention des collectivités en faveur des entreprises de production cinématographique et audiovisuelle, ces aides entrent dans le cadre du régime de droit commun des interventions économiques des collectivités territoriales.

L'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), tel que modifié par la loi précitée, dispose désormais que les aides directes, revêtant la forme de subventions, de bonifications d'intérêt ou de prêts et avances remboursables, sont attribuées par la région après délibération du conseil régional, les départements, les communes ou leurs groupements pouvant participer au financement de ces aides dans le cadre d'une convention avec la région.

L'essentiel du financement de la création et de la production cinématographique et audiovisuelle est assuré par les régions, qui ont mis en place, dans les années 1980, des fonds régionaux d'aide à la création et à la production cinématographique et audiovisuelle. La vitalité de ces financements est alimentée par la signature, depuis 1989, de conventions de développement cinématographique et audiovisuel entre les collectivités territoriales, l'État et le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC).

À ces conventions conclues avec les régions peuvent, le cas échéant, s'associer des collectivités infrarégionales, sachant qu'en application du CGCT, la région coordonne les actions de développement économique de l'ensemble des collectivités situées sur son territoire.

En dehors du financement de la création et de la production cinématographique et audiovisuelle, les collectivités territoriales ont la possibilité d'accorder des subventions en faveur de l'exploitation cinématographique.

Ainsi, la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, modifiant la loi n° 92-651 du 13 juillet 1992 relative à l'action des collectivités locales en faveur de la lecture publique et des salles de spectacles cinématographiques, les autorise à attribuer des subventions à des entreprises existantes exploitant des salles de spectacle cinématographiques. Ces aides sont soumises à un seuil de fréquentation (moins de 7 500 entrées hebdomadaires) et incluent désormais l'ensemble des établissements bénéficiant d'un classement « art et essai ».

D'autre part, la loi de finances pour 2008 n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 a mis en place un dispositif d'exonération d'impôt par les collectivités territoriales des établissements de spectacles cinématographiques soumis à différentes modalités.

Ce partage des compétences culturelles a occasionné de nombreuses collaborations entre collectivités ainsi qu'entre ces dernières et l'État, collaborations pour lesquelles des structures de partenariat, de droit commun (établissement public de coopération intercommunale, société d'économie mixte) ou spécifiques au secteur (établissement public de coopération culturelle), se sont avérées très utiles et se sont beaucoup développées.

2. Le sport

L'article L. 100-2 du code du sport, hérité de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives, dispose que « l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, les associations, les fédérations sportives, les entreprises et leurs institutions sociales contribuent à la promotion et au développement des activités physiques et sportives. L'État et les associations et fédérations sportives assurent le développement du sport de haut niveau, avec le concours des collectivités territoriales, de leurs groupements et des entreprises intéressées. »

Les lois de décentralisation n'ont pas fait du sport une compétence d'attribution de tel ou tel niveau de collectivité : ainsi que l'affirme le rapport d'étape de mai 2010 du Comité national olympique et sportif français (CNOSF) sur la réforme des collectivités, « historiquement, le sport a été le "grand oublié" des lois de décentralisation ».

Il existe toutefois une exception : elle concerne les équipements sportifs nécessaires à l'éducation physique et sportive, dont l'enseignement est obligatoire dans les écoles maternelles et élémentaires et dans les établissements d'enseignement du second degré et d'enseignement technique, en vertu de l'article L. 312-3 du code de l'éducation.

La construction de ces équipements, leur entretien et leur mise aux normes incombent aux collectivités compétentes en matière d'éducation : ainsi les régions doivent-elles assurer cette dépense dans les lycées, les départements dans les collèges et les communes dans les écoles et classes élémentaires et maternelles.

Au-delà de cette compétence, et en s'appuyant sur la clause de compétence générale, les régions, les départements et les communes, mais également les structures intercommunales, lorsque les compétences en la matière leur ont été transférées, sont progressivement intervenues dans le champ des activités physiques et sportives sous des formes diverses :

Communes	Epci	Départements	Régions
<p><u>Équipements</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – Construction et gestion d'équipements sportifs – Mise à disposition d'équipements sportifs (clubs, scolaires) – Mise à disposition de locaux administratifs (clubs) 	<p><u>Équipements</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – Construction et gestion d'équipements sportifs d'intérêt communautaire – Mise à disposition d'équipements sportifs – Mise à disposition de locaux administratifs (clubs) 	<p><u>Équipements/aménagement</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – Subvention et/ou construction d'équipements sportifs : <ul style="list-style-type: none"> - pour la pratique de l'EPS - touristiques – Gestion de certains équipements sportifs (bases de plein air, complexe sportif...) – Subvention à la réhabilitation d'équipements 	<p><u>Aménagement</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – Financement des équipements sportifs des lycées – Soutien au développement d'équipements sportifs et touristiques structurants – Financement des équipements sportifs de haut niveau
<p><u>Soutien</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – Subventions aux clubs sportifs – Subventions des clubs professionnels pour des missions d'intérêt général – Prestations de services avec les clubs professionnels – Mise à disposition de personnel – Mise à disposition de moyens de transport – Attribution de matériels sportifs 	<p><u>Soutien</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – Subventions aux clubs sportifs – Prestations de services avec les clubs professionnels – Soutien à l'organisation de manifestations sportives 	<p><u>Soutien</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – Attribution de subventions aux clubs de « haut niveau » – Prestations de services avec les clubs professionnels – Attribution de subventions aux comités départementaux, au CDOS – Aide financière des athlètes de haut niveau – Prise en charge des frais de transport 	<p><u>Soutien</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – Soutien des centres de formation des clubs et des pôles – Subvention des clubs sportifs – Prestations de services avec les clubs professionnels – Soutien financier des ligues et des CROS – Aide au recrutement d'éducateurs – Soutien des athlètes de haut niveau.

Source : Avis présenté au nom de la commission des affaires culturelles du Sénat sur le projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales, par M. Philippe Richert, juin 2004.

Les collectivités territoriales interviennent donc à travers la construction, l'entretien et la mise à disposition d'équipements sportifs, ainsi qu'à travers l'octroi de subventions aux associations et sociétés sportives.

B. DES CONCOURS FINANCIERS CONSIDÉRABLES SE CARACTÉRISANT PAR L'IMPORTANCE DES FINANCEMENTS CROISÉS

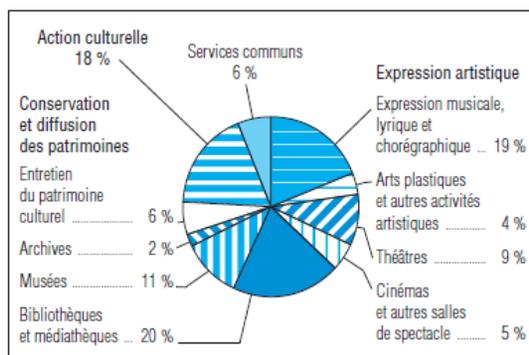
1. La culture

Les résultats de la dernière enquête sur les dépenses culturelles des collectivités territoriales menée par le Département des études, de la statistique et des prospectives du ministère de la culture ⁽¹⁾ confirment que les communes, départements et régions ainsi que, désormais, les groupements de communes, sont des acteurs majeurs du financement public de la culture en France. Elles engagent dans ce domaine des crédits plus de deux fois supérieurs au budget du ministère de la culture.

Ce sont ainsi près de 4,4 milliards d'euros que les seules communes de plus de 10 000 habitants ont mobilisés pour la culture en 2006, tandis que leurs groupements à fiscalité propre dotés de la compétence culturelle y ont consacré plus de 840 millions d'euros. Départements et régions ont engagé respectivement 1,3 milliard et 556 millions d'euros pour la culture cette même année.

Les communes et groupements de communes consacrent leurs dépenses culturelles de fonctionnement et d'investissement aux équipements de proximité (écoles de musique et de danse, bibliothèques et médiathèques, musées municipaux ou départementaux), tandis que les départements et particulièrement les régions attribuent plus massivement des subventions aux équipements et acteurs culturels.

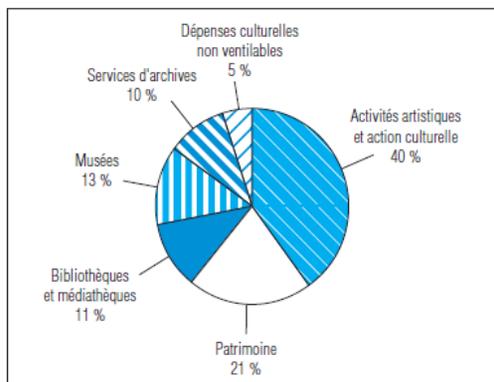
Répartition des dépenses culturelles des communes par secteur d'intervention en 2006



Source : les Dépenses culturelles des collectivités locales en 2006, MCC/DEPS, 2009

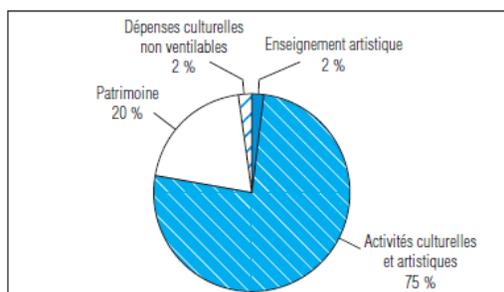
(1) Les dépenses culturelles des collectivités locales en 2006, DEPS, mars 2009.

Répartition des dépenses culturelles des départements par secteur d'intervention en 2006



Source : les Dépenses culturelles des collectivités locales en 2006, MCC/DEPS, 2009

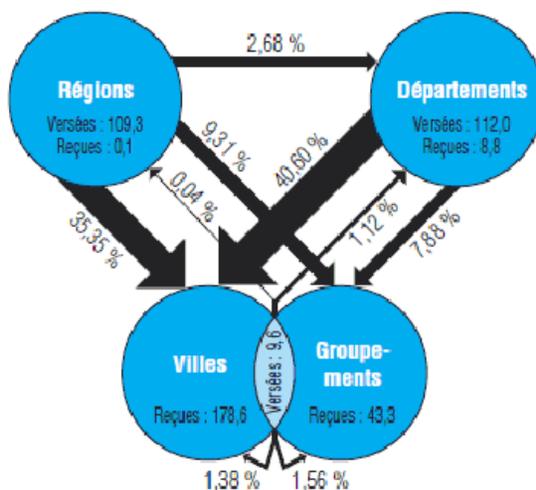
Répartition des dépenses culturelles des régions par secteur d'intervention en 2006



Source : les Dépenses culturelles des collectivités locales en 2006, MCC/DEPS, 2009

Le partage des compétences culturelles qu'a permis la clause de compétence générale se traduit par l'importance des financements croisés : les subventions versées entre collectivités représentent 231 millions d'euros en 2006, soit 3,4 % des dépenses culturelles nettes locales.

Les subventions culturelles croisées entre collectivités territoriales.



Source : Les dépenses culturelles des collectivités locales en 2006, DEPS, mars 2009

2. Le sport

Dans son rapport public thématique du 9 décembre 2009, intitulé « *Les collectivités territoriales et les clubs sportifs professionnels* », la Cour des comptes souligne que « les collectivités territoriales, au premier rang desquelles se trouvent les communes, assurent la plus grande partie des efforts financiers publics pour l'organisation de la pratique du sport ».

Elle établit, pour 2007, à 8,95 milliards d'euros le montant total consenti par les communes au financement de projets sportifs, soit près des deux tiers de l'ensemble des dépenses publiques (13,45 milliards d'euros) dans ce domaine, et à 0,8 milliard d'euros et 0,5 milliard d'euros les dépenses sportives assumées respectivement par les départements et les régions. Structurellement, 48 % des montants engagés par les collectivités territoriales sont des dépenses d'investissement et 52 % sont des dépenses de fonctionnement.

Les dépenses sportives des régions et des départements en 2007

I. Dépenses consacrées au sport, en 2007, par les régions	
(France métropolitaine)	442 045 270 €
– dont investissement (55 %)	243 986 579 €
– dont fonctionnement (45 %)	198 058 691 €
Nature des engagements financiers consentis par les régions :	
a) Investissements en faveur des équipements sportifs :	
– Équipements territoriaux (40,6 %)	99 M€
– Équipements sportifs des lycées (30 %)	73,3 M€
– Équipements d'intérêt régional (16,4 %)	40 M€
<i>(accueil de grandes manifestations nationales et internationales)</i>	
– Itinéraires sportifs (sports de nature) (3,7 %)	9 M€
– Autres (9,3 %)	22,7 M€
b) Dépenses sportives de fonctionnement :	
– Aides aux clubs amateurs (10,5 %)	20,7 M€
– Aides aux clubs professionnels (10,5 %)	20,8 M€
– Aides aux manifestations sportives (15,8 %)	31,3 M€
– Aides à la filière de haut niveau (5,4 %)	10,6 M€
– Aides aux ligues et comités régionaux (10,9 %)	21,6 M€
– Aides à la pratique sportive de masse (5,6 %)	11,2 M€
– Aides à l'emploi (14,4 %)	28,5 M€
– Aides à la formation (7,9 %)	15,8 M€
– Aides EPS des lycées (12,5 %)	24,7 M€
– Autres (6,5 %)	12,8 M€
II. Dépenses consacrées au sport, en 2007, par les départements	660 215 676 €
a) Investissements en faveur des équipements sportifs :	
– Équipements communaux de proximité	35 %
– Équipements sportifs des collèges	1 %
– Équipements départementaux associatifs	5 %
b) Dépenses sportives de fonctionnement :	
– Aide aux associations sportives	30 %
– Conventions avec les comités départementaux	8 %
– Manifestations et événements sportifs	4 %
– Soutien aux grands clubs amateurs et professionnels	4 %
– Sport de haut niveau amateur	7 %
– Soutien à l'emploi sportif	2 %
– Aide au sport scolaire	2 %
– Divers	2 %

Source : Rapport d'étape du CNOSF sur le sport et la réforme des collectivités territoriales.

II.- RÉAFFIRMER L'IMPORTANCE DE L'EXERCICE CONJOINT DES COMPÉTENCES ET MISER SUR LA CAPACITÉ DES COLLECTIVITÉS À COORDONNER LEURS INITIATIVES

L'affirmation, par la loi de réforme des collectivités de 2010, d'un principe d'exclusivité des compétences, a suscité de fortes inquiétudes sur la capacité des collectivités à maintenir des politiques locales dynamiques ; le présent projet de loi s'emploie à restaurer la capacité d'initiative des collectivités, tout en organisant leur dialogue en vue d'une meilleure coordination de leurs interventions.

A. LA LOI DE RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DU 16 DÉCEMBRE 2010 A SUSCITÉ DE FORTES INQUIÉTUDES, EN PARTICULIER DANS LE DOMAINE DES POLITIQUES SPORTIVES ET CULTURELLES LOCALES

La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités comportait un titre IV consacré à la clarification des compétences des collectivités territoriales. Ce titre IV comprenait plusieurs mesures, visant à la fois à revenir sur le principe de la clause générale de compétence, mais aussi à limiter les financements croisés.

La loi supprimait tout d'abord la clause de compétence générale des départements et des régions et consacrait le principe des compétences exclusives. En vertu de ce principe, les collectivités ne pouvaient intervenir que dans les domaines de compétences dévolus par la loi, et aucune collectivité ne pouvait intervenir dans un domaine confié par la loi à un autre niveau de collectivités.

Elle a en outre introduit le principe d'une participation minimale du maître d'ouvrage de projets d'investissement bénéficiant de subventions d'autres collectivités, cette participation minimale étant fixée à 20 %.

La loi avait également prévu l'instauration d'un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services, afin d'organiser, de manière assez coercitive, les interventions des différents niveaux de collectivités. À défaut d'adoption d'un tel schéma, un système de « malus » était introduit : aucun cumul de subventions d'investissement ou de fonctionnement accordées par un département et une région n'aurait plus été possible.

Ces dispositions paraissaient particulièrement inadaptées à un certain nombre de domaines, comme le sport et la culture : attribuer l'une de ses compétences à un niveau de collectivité aurait procédé d'une logique parfaitement arbitraire. De plus, les limites apportées aux financements croisés auraient compromis de très nombreux projets qui ne peuvent aboutir sans la mobilisation de plusieurs acteurs. C'est pourquoi de nombreux élus, mais aussi le mouvement

sportif et les milieux culturels, avaient solennellement interpellé le législateur sur les conséquences néfastes que n'auraient pas manqué d'avoir de telles dispositions.

Les débats devant l'Assemblée nationale et le Sénat avaient donc permis d'accorder aux domaines sportif et culturel un traitement particulier.

Ainsi, la culture et le sport avaient-ils été reconnus comme des compétences partagées entre les différents niveaux de collectivités.

En matière de financements croisés, le représentant de l'État dans le département aurait pu accorder des dérogations permettant d'abaisser le montant minimal de participation du maître d'ouvrage d'une opération de rénovation du patrimoine protégé au titre du code du patrimoine.

De même, les limites apportées au cumul de subventions ne s'appliquaient-elles pas aux subventions de fonctionnement accordées aux projets sportifs, culturels et en matière de tourisme.

Il n'en reste pas moins que de nombreuses limites étaient posées au dynamisme des collectivités et que cette loi a été perçue comme une manifestation de défiance à l'égard des collectivités.

B. RÉAFFIRMER LA CONFIANCE DANS LES COLLECTIVITÉS ET DANS LEUR CAPACITÉ À COORDONNER LEURS INITIATIVES.

1. Rétablir la clause de compétence générale tout en confiant aux collectivités le soin de coordonner leurs interventions

Le présent projet de loi ne constitue pas un texte de décentralisation au sens où il ne procède pas à de nouveaux transferts de compétences.

Cette perspective est particulièrement adaptée aux domaines du sport et de la culture : les collectivités n'expriment pas le souhait de nouveaux transferts. Ainsi, dans le domaine de la culture, même si le transfert de l'Inventaire général aux régions, dans la loi de 2004, fait l'objet d'une appréciation globalement positive, le rétablissement d'un dialogue serein avec l'État constitue le préalable nécessaire à tout transfert supplémentaire. Sans cette condition, tout transfert nouveau ne pourrait qu'être entouré d'une certaine méfiance.

On en veut pour preuve le résultat mitigé des transferts de monuments historiques opérés par la loi de 2004 : ainsi, sur les 176 monuments classés ou inscrits de l'État et du Centre des monuments nationaux susceptibles d'être transférés, sur leur demande, aux collectivités territoriales, seules 73 candidatures ont été adressées aux préfets de région. De la même manière, s'agissant de l'expérimentation en matière de gestion par les régions ou, à défaut, par les départements, des crédits affectés à la restauration et à l'entretien des monuments

inscrits ou classés n'appartenant pas à l'État, seules quatre collectivités ont fait connaître leur intérêt à participer à un tel projet.

Le titre I^{er} du projet de loi rétablit la clause de compétence générale, tout en confiant aux collectivités le soin d'organiser entre elles le dialogue en vue d'une meilleure coordination de leurs interventions : cette coordination repose sur des chefs de file, chargés pour un certain nombre de compétences d'organiser les modalités de l'action commune.

Elle repose également sur une conférence territoriale de l'action publique, regroupant des représentants de tous les niveaux de collectivité, à l'échelle de chaque région.

Le projet de loi initial du gouvernement prévoyait également la création d'un pacte de gouvernance territoriale, composé de schémas d'organisation qui auraient déterminé, pour chaque compétence, les délégations entre collectivités, les créations de services communs et les modalités de coordination, de simplification et de clarification de leurs interventions financières. Ces schémas auraient été obligatoires pour les compétences dont les régions et les départements désignés comme chefs de file. Les projets de schéma auraient été débattus dans le cadre de la conférence territoriale de l'action publique. À l'issue du débat, le schéma aurait été transmis à l'ensemble des collectivités et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de la région, qui auraient décidé de l'appliquer ou non. Ces dispositions ont été supprimées par le Sénat, qui les a jugées trop complexes.

Le projet de loi revient également sur les mesures introduites par la loi de 2010 en vue de limiter les financements croisés : il supprime le schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services, et les limites apportées au cumul de subventions d'investissement et de fonctionnement à défaut de l'adoption d'un tel schéma.

2. Les modifications adoptées par la Commission

La Commission des affaires culturelles et de l'éducation, saisie du titre I^{er} du présent projet de loi, a adopté plusieurs amendements.

À l'article 2, elle a adopté deux amendements du rapporteur afin de maintenir, dans le code général des collectivités territoriales, l'énumération des domaines de compétences privilégiés de la région, en y ajoutant une référence à la préservation des langues régionales, prévue par le projet de loi initial.

À l'article 3, elle a adopté trois amendements étendant le champ des compétences pour lesquelles la région peut être désignée comme chef de file : ont été ajoutés l'enseignement supérieur et la recherche, l'aménagement numérique ainsi que l'orientation, la formation et l'accompagnement vers l'emploi. Elle a

également supprimé la disposition qui rappelle l'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre, cette interdiction figurant déjà dans le code général des collectivités territoriales et dans la Constitution.

Enfin, elle a adopté un amendement portant article additionnel après l'article 4, qui prévoit la création d'un conseil territorial du développement culturel, instance spécifiquement dédiée au dialogue, entre les différents niveaux de collectivités territoriales, sur les politiques culturelles locales.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission des affaires culturelles et de l'éducation examine pour avis, sur le rapport de M. Stéphane Travert, le titre I^{er} du projet de loi, adopté par le Sénat, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (n° 1120) lors de sa séance du mercredi 26 juin 2013.

I.- DISCUSSION GÉNÉRALE

M. Stéphane Travert, rapporteur pour avis. Nous abordons aujourd'hui le premier des trois textes organisant une nouvelle étape de la décentralisation, fondée sur les quatre principes posés par le Président de la République : clarté, confiance, cohérence et démocratie locale.

Notre Commission s'est saisie pour avis du titre I^{er}, consacré à la clarification des compétences des collectivités et à la coordination des acteurs. La principale disposition en est le rétablissement de la clause de compétence générale. Elle revêt une importance particulière pour nous, tant il est vrai que cette clause est à l'origine du développement de politiques locales ambitieuses et d'un véritable foisonnement dans les domaines culturel et sportif, si chers à notre Commission.

Dans le domaine culturel, la décentralisation a moins répondu à une logique de « blocs de compétences » ou de spécialisation des compétences que d'exercice conjoint d'une compétence générale par chacun des niveaux de collectivités publiques. D'ailleurs, la loi fondatrice du 7 janvier 1983, relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, était relativement timide en matière de transfert de compétences culturelles. Elle a cependant favorisé le dynamisme de l'action culturelle des collectivités territoriales grâce à la clause de compétence générale. À divers degrés, les compétences culturelles sont donc partagées entre les collectivités.

Bien sûr, certaines compétences relèvent de manière privilégiée d'un niveau de collectivités : il en est ainsi de la compétence des départements en matière d'archives. Mais ces compétences ne sont pas exclusives : aucune collectivité publique n'exerce le monopole d'une des compétences culturelles transférées. Chaque niveau de collectivités territoriales est compétent pour exercer l'ensemble des fonctions culturelles, l'État restant, dans tous les cas, le garant de la cohérence nationale, par l'édition de règles et l'exercice du contrôle scientifique.

La dernière enquête sur les dépenses culturelles des collectivités territoriales, menée par le département des études, de la prospective et des statistiques du ministère de la culture, confirme que les communes, départements et régions ainsi que, désormais, les groupements de communes, sont des acteurs majeurs du financement public de la culture en France : ils engagent dans ce

domaine des crédits plus de deux fois supérieurs au budget du ministère de la culture. Ce sont ainsi près de 7 milliards d'euros que les collectivités territoriales ont mobilisés pour la culture en 2006, dont 4,4 milliards pour les seules communes de plus de 10 000 habitants. Cette même année, départements et régions consacraient respectivement 1,3 milliard et 556 millions d'euros à la culture.

Au-delà des domaines réservés d'intervention découlant de la première vague de transferts de compétences, on observe que les communes et groupements de communes consacrent leurs dépenses culturelles de fonctionnement et d'investissement aux équipements de proximité – écoles de musique et de danse, bibliothèques et médiathèques, musées municipaux ou départementaux –, tandis que les départements et, surtout, les régions attribuent plus massivement des subventions aux équipements et acteurs culturels.

Le partage des compétences culturelles qu'a permis la clause de compétence générale se traduit par l'importance des financements croisés : les subventions versées entre collectivités représentent 231 millions d'euros en 2006, soit 3,4 % des dépenses culturelles nettes locales.

Dans le domaine du sport, les collectivités, au premier rang desquelles les communes, assurent la plus grande partie de l'effort financier public pour l'organisation de la pratique du sport. Cet effort des communes s'élevait, en 2007, à 8,95 milliards d'euros, soit près de deux tiers de l'ensemble des dépenses finançant les projets sportifs. Les régions et les départements y investissent respectivement 0,5 et 0,8 milliard d'euros. D'après la Cour des comptes, la dépense sportive en France avoisine 33 milliards d'euros. 48 % des montants engagés par les collectivités sont des dépenses d'investissement et 52 % des dépenses de fonctionnement : elles interviennent en effet, non seulement à travers l'octroi de subventions aux associations et sociétés sportives, mais aussi *via* le financement de la construction et de l'entretien des équipements sportifs. Un recensement réalisé en 2006 par le ministère des sports dénombre 144 000 installations sportives, comprenant plus de 311 000 équipements sportifs, les collectivités étant propriétaires de plus de 83 % de ces derniers.

Dans ce contexte, la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités a suscité l'inquiétude, non seulement des collectivités territoriales, mais de l'ensemble du mouvement sportif et des acteurs culturels, en particulier sur deux points.

Cette inquiétude portait d'abord sur la répartition des compétences : la loi supprimait en effet la clause de compétence générale des départements et des régions et consacrait le principe des compétences exclusives, en vertu duquel les collectivités ne pouvaient agir que dans les domaines déterminés par la loi, aucune ne pouvant intervenir dans un domaine confié à un autre niveau de collectivités.

L'encadrement des financements croisés constituait un autre motif d'appréhension : la loi de 2010 impose une participation minimale du maître d'ouvrage de projets d'investissement bénéficiant de subventions d'autres collectivités, participation fixée à 20 %. Des exceptions ont toutefois été ménagées à ce principe, notamment pour le financement de la rénovation du patrimoine protégé au titre du code du patrimoine. La loi avait également prévu l'instauration d'un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services, afin d'organiser, de manière assez coercitive, les interventions des différents niveaux de collectivités. Le défaut d'adoption d'un tel schéma était sanctionné par l'application d'un « malus ». Tout cumul de subventions d'investissement ou de fonctionnement accordées par un département et une région devenait ainsi impossible.

Grâce à la mobilisation des élus et des acteurs concernés, ces principes avaient été assouplis dans un certain nombre de domaines, pour lesquels toute attribution d'une compétence exclusive à un niveau de collectivité aurait semblé arbitraire et inadaptée à la nature même de la compétence exercée. Ainsi le sport, la culture et le tourisme avaient-ils été reconnus comme des compétences partagées. De même les limites apportées au cumul de subventions ne s'appliquaient-elles pas aux subventions de fonctionnement accordées aux projets sportifs, culturels et touristiques. De nombreuses limites continuaient cependant à brider le dynamisme des collectivités, suscitant une grande inquiétude parmi ceux qui, dans les milieux culturels et sportifs, ont pris l'habitude de travailler avec elles.

Le présent projet de loi procède d'une tout autre logique : il repose d'abord sur la confiance dans la capacité des collectivités à exercer leurs compétences au plus près des territoires et à coordonner leurs interventions. Ce texte ne procède pas à de nouveaux transferts de compétences : il mise sur la responsabilité des collectivités. Le rétablissement de la clause générale de compétence est ainsi assorti de la désignation de chefs de file, chargés de coordonner les interventions des différents niveaux de collectivités, et de l'institution de conférences territoriales de l'action publique, instances de dialogue et de « mise en musique » des compétences partagées.

Ce dispositif est particulièrement adapté aux domaines du sport et de la culture. Dans ce dernier en particulier, nous avons atteint un régime de croisière et les collectivités n'expriment pas le souhait de nouveaux transferts. En effet, même si le transfert de l'Inventaire général du patrimoine aux régions, par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, a été globalement apprécié, je pense que le rétablissement d'un dialogue serein avec l'État constitue le préalable nécessaire à tout transfert supplémentaire. Sans cette condition, toute décision de la sorte ne peut qu'être accueillie par une certaine méfiance.

J'en veux pour preuve le résultat mitigé des transferts de monuments historiques opérés par la loi de 2004 : alors que 176 monuments classés ou inscrits de l'État et du Centre des monuments nationaux ont été déclarés transférables, sur

leur demande, aux collectivités territoriales, seulement 73 candidatures ont été adressées aux préfets de région. De même, seules quatre collectivités ont fait connaître leur intérêt à participer à l'expérimentation en matière de gestion par les régions, ou à défaut par les départements, des crédits affectés à la restauration et à l'entretien des monuments inscrits ou classés n'appartenant pas à l'État.

L'amélioration de la coordination des interventions des collectivités par les collectivités elles-mêmes est également de bonne méthode. Je vous proposerai des amendements visant à conforter le rôle de chef de file des régions pour l'exercice de certaines compétences afin de garantir une approche globale, dans le cadre d'une stratégie cohérente.

Je vous proposerai également de combler un angle mort du projet de loi en matière de coordination des politiques culturelles. Reposant en grande partie sur le volontarisme local, le paysage institutionnel d'une action culturelle largement empirique peut apparaître quelque peu brouillé. Ce diagnostic a été confirmé à l'occasion des « Entretiens de Valois » pour le spectacle vivant, lancés par le ministère de la culture sous la précédente législature. Ceux-ci ont été l'occasion de déplorer notamment la multiplicité des guichets auxquels les acteurs culturels doivent s'adresser pour faire vivre leur institution ou monter leurs projets, ainsi que certaines divergences dans les attentes formulées par les différentes collectivités publiques, avec des cahiers des charges parfois contradictoires.

D'autre part, en dépit de leur rôle irremplaçable pour le dynamisme culturel des territoires, les collectivités locales ont souvent le sentiment d'être réduites à la fonction de « guichets », le dialogue et le partenariat avec l'État restant perçu comme déséquilibré, voire déresponsabilisant. À l'inverse, les directions régionales des affaires culturelles, les DRAC, se révèlent parfois incapables de satisfaire les demandes d'accompagnement, d'expertise et de conseil que leur adressent les collectivités pour certains dossiers. À ce propos, la Fédération nationale des collectivités territoriales pour la culture, la FNCC, a pu souligner « la nécessité de réaffirmer le rôle essentiel de l'État ».

C'est la raison pour laquelle je vous proposerai d'instituer un conseil territorial pour le développement culturel, dont la composition serait calquée sur celle de la conférence territoriale de l'action publique. Ce conseil constituerait le pendant, au niveau local, du conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel, placé auprès de la ministre en charge de la culture, qui a été récemment réactivé pour répondre à ce besoin d'un dialogue plus approfondi. Dans le cadre de ce conseil national, les associations de collectivités ont formé le vœu qu'une déclinaison locale de cette structure puisse être mise en place. Nous y répondons en proposant ce conseil territorial. Il se réunirait obligatoirement au moins une fois par an. Le représentant de l'État serait systématiquement présent. Il ne s'agit pas pour autant d'une tentative d'assurer l'hégémonie de l'État sur les politiques culturelles locales : nous entendons, je le répète, répondre à la demande

des collectivités d'un dialogue plus nourri et plus formalisé avec l'État, sur le fondement d'un véritable partenariat.

Pour conclure, je me réjouis que nous puissions débattre des politiques culturelles et sportives locales, et plus généralement des perspectives de la décentralisation. Une nouvelle occasion de le faire nous sera fournie par l'examen des deux projets de loi qui doivent suivre celui dont nous sommes aujourd'hui saisis, l'un relatif à la mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et sur la promotion de l'égalité des territoires, l'autre relatif au développement des solidarités territoriales et la démocratie locale. La discussion des futurs projets de loi sur la création et sur le patrimoine constituera également, à n'en pas douter, un temps fort de notre réflexion.

Pour toutes ces raisons, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption du présent projet de loi, sous réserve de l'adoption des amendements que je vous présenterai et d'un autre, auquel je donnerai un avis favorable.

M. Vincent Feltesse. Je trouve tout à fait opportun que notre Commission se soit saisie pour avis du titre I^{er} de ce projet de loi. Il me semble même que nous aurions pu étendre le champ de notre saisine, d'autres dispositions du même texte ayant un impact sur les politiques sportives et culturelles des collectivités locales.

La nouvelle étape de la décentralisation que nous abordons aujourd'hui vise moins à augmenter le nombre des compétences décentralisées qu'à améliorer l'articulation entre les interventions des différents niveaux de collectivités territoriales, dans le respect des quatre principes posés par le Président de la République et rappelés par le rapporteur pour avis. Si le gouvernement précédent avait assigné à sa réforme le même objectif de clarification, celle-ci s'était résumée à la suppression autoritaire de la clause de compétence générale des départements et des régions, au grand dam de ces collectivités. Le gouvernement actuel fait le choix contraire de rétablir la clause de compétence générale et d'instituer des instances de dialogue entre les collectivités.

La question est d'autant plus importante pour notre Commission que les sujets de la culture, du sport et de la vie associative, voire de l'enseignement supérieur et de la recherche, n'ont jamais fait l'objet de dévolutions spécifiques de compétences, les lois de décentralisation laissant dans ce domaine le champ libre à une multiplicité d'intervenants. On peut certes déplorer la confusion qui en résulte, mais il faut bien reconnaître que les acteurs œuvrant dans ces domaines apprécient la possibilité de travailler avec l'ensemble des collectivités territoriales. C'est cette souplesse que le présent projet de loi se propose de préserver, et je pense que c'est une bonne chose.

La conférence territoriale de l'action publique, la CTAP, sera l'instance de concertation qui permettra de clarifier les responsabilités de chacun. Il est déjà de coutume que les élus locaux des différents niveaux de collectivités se concertent

périodiquement : ces rencontres sont même formalisées à travers les conférences des exécutifs qui existent depuis quelques années.

Si nous ajoutons à ces avancées l'institution du « chef de filat », nous avons un triptyque qui est de bon augure pour la suite de la réforme.

Mme Dominique Nachury. Nous attendions un grand débat sur la décentralisation, qui aurait permis d'en dresser le bilan, de discuter des moyens d'en améliorer le fonctionnement et de dessiner des perspectives. Au lieu de cela, le gouvernement préfère nous proposer trois textes, ce premier projet de loi, d'une portée assez limitée, devant être suivi par deux autres, de réforme de la décentralisation. Ceux-ci devant être consacrés plus spécifiquement aux départements et aux régions, on s'étonne de voir dans ce titre I^{er} des dispositions relatives aux compétences départementales et régionales.

Vous avez rappelé que le Président de la République avait assigné comme objectifs à cette réforme la clarté et la cohérence : je ne vois pas en quoi rétablir la clause de compétence générale des régions et des départements tout en faisant de certaines collectivités des chefs de file sans autre pouvoir que celui d'organiser les modalités d'intervention des acteurs locaux va dans le sens de la clarification des compétences. Il est d'autant plus permis d'en douter que le Sénat a réduit la portée des dispositions allant dans le sens de cette clarification, quand il ne les a pas supprimées. Il a ainsi réduit la CTAP au rôle d'un simple lieu de discussion. Quant au pacte de gouvernance territoriale, qui devait coordonner l'action des différentes collectivités territoriales *via* des schémas d'organisation sectoriels, destinés à déterminer les niveaux et modalités d'intervention des acteurs locaux, il a purement et simplement disparu.

En tout état de cause, le texte ne précisant à aucun moment le sort des compétences des collectivités territoriales en matière culturelle et sportive, celles-ci restent des compétences partagées.

Je regrette enfin que nous ne nous soyons pas saisis de l'ensemble du projet. En tant qu'élue de la métropole lyonnaise, je suis singulièrement sensible au volet relatif à l'affirmation des métropoles, qui n'est pas sans incidence sur l'exercice par ces collectivités des compétences en matière de sport et de culture.

M. le président Patrick Bloche. C'est surtout pour « marquer le coup » que la Commission s'est saisie du titre I^{er} de ce texte, qui la concerne moins que les autres projets de réforme de la décentralisation.

Mme Isabelle Attard. Le projet de loi, tel qu'issu du Sénat, propose de confier aux métropoles le programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et aux programmes de recherche, ainsi que la construction, l'aménagement, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain. Nous

tenons à rappeler de manière très forte que ces compétences doivent être exercées en complémentarité et dans le dialogue avec les autres collectivités, notamment avec les régions. En effet, certaines collectivités ont déjà trop tendance à « arroser là où c'est déjà mouillé », c'est-à-dire à concentrer leurs financements en faveur de certains projets, au détriment des petites infrastructures et des événements de proximité. Donner plus de poids aux métropoles sans affermir en parallèle le rôle des régions risquera de figer ces déséquilibres et de rendre vains les efforts des élus écologistes pour rééquilibrer les financements régionaux en faveur des campagnes et des petites villes.

Si la majorité des établissements d'enseignement supérieur se trouvent dans les métropoles, il ne faudrait pas négliger les nombreux instituts universitaires de technologie (IUT), écoles d'infirmières, etc., sans parler des annexes d'université, qui sont situés en dehors de ces métropoles et qui permettent à de nombreux jeunes de poursuivre leurs études près de chez eux. Or ces établissements souffrent déjà d'un déficit d'équipements collectifs. Si la région ne joue pas un rôle dans ce domaine, ces établissements et leurs étudiants risquent de devenir les grands oubliés des plans de construction et de rénovation de la loi sur l'enseignement supérieur et la recherche.

C'est pourquoi nous proposerons un amendement visant à renforcer les compétences régionales en la matière.

M. Thierry Braillard. Notre rapporteur pour avis a très bien expliqué les avancées de ce projet de loi : le rétablissement de la clause de compétence générale, dont la suppression était très controversée, les infrastructures importantes étant souvent financées par des investissements croisés, et la création d'instances de coordination des compétences des différentes collectivités territoriales.

Ce titre I^{er} va donc dans le bon sens, même s'il n'est qu'un apéritif : vous nous avez en effet mis l'eau à la bouche en évoquant le volet relatif à l'affirmation des métropoles, et nous serons attentifs au sort qui sera réservé dans ce cadre aux modifications apportées par le Sénat. Le moins qu'on puisse dire est que la métropole parisienne a été quelque peu « déshabillée » par les sénateurs !

Mme Marie-George Buffet. Nous n'examinons en effet que le titre I^{er} d'un texte qui n'est pas lui-même un projet de loi global de décentralisation. Le volet relatif à l'affirmation des métropoles a donné lieu à des débats assez vifs au Sénat et beaucoup de maires de toutes sensibilités contestent ces dispositions. Je vous annonce d'ores et déjà que notre groupe ne votera pas ce projet de loi en l'état.

Je me réjouis bien sûr que la mobilisation des associations et des élus ait permis le rétablissement de la clause de compétence générale, car c'est elle qui permet les financements croisés nécessaires au financement de beaucoup d'équipements sportifs ou culturels.

Cela étant dit, même si je me suis toujours battue pour le maintien de cette clause, j'appelle cependant votre attention sur le risque de voir, à un moment où toutes les collectivités territoriales doivent réduire leurs dépenses, chacune d'elles se défausser sur les autres s'agissant du financement du sport et de la culture.

Mme Brigitte Bourguignon. J'émettrai le même bémol que Mme Marie-George Buffet, notamment en ce qui concerne le sport. La Cour des comptes a souligné les dérives dont souffrait son financement, les investissements publics bénéficiant de plus en plus, par des voies plus ou moins détournées, au sport professionnel et à la construction d'infrastructures de prestige, au détriment de l'égalité et de l'intérêt général. Ne faudrait-il pas, pour parer à de telles dérives, prévoir l'élaboration de schémas territoriaux d'infrastructures d'intérêt général ?

M. Paul Salen. Voilà un texte paradoxal : alors que l'objectif affiché est de clarifier les compétences respectives des collectivités territoriales, il tend à les rendre moins lisibles pour les citoyens. Ce projet de loi est si obscur que l'Association des maires de France y voit un risque de spoliation des compétences des communes au profit des départements et des régions, alors que l'Assemblée des départements de France y voit l'exact contraire !

La lecture au Sénat n'a rien arrangé. La conférence territoriale de l'action publique, qu'on nous avait présentée comme une innovation majeure, est devenue un vague lieu d'échanges devant assurer la mise en œuvre de la gouvernance locale.

Il reste à espérer que la sagesse des députés saura transformer ce texte dans le sens d'une clarification des compétences respectives des collectivités territoriales.

M. Patrick Hetzel. Tout en saluant le travail du rapporteur pour avis, je déplore le découpage en trois textes de la réforme de la décentralisation, qui en interdit toute vision d'ensemble et ne peut être que dommageable à sa mise en œuvre.

Le projet de loi initial ne faisait pas suffisamment de cas de la diversité de nos territoires et aurait conduit à la constitution de CTAP pléthoriques et ingouvernables, où les territoires ruraux auraient été sous-représentés. Les modifications apportées par le Sénat ont heureusement infléchi cette orientation originelle.

Mme Annie Genevard. Quelle que soit notre sensibilité politique, nous sommes généralement favorables au rétablissement de la clause de compétence générale en matière de culture et de sport. Il ne faudrait pas pour autant renier le souci de clarification des compétences qui était à l'origine de la réforme de 2010 : les initiatives des différentes collectivités et de l'État ont besoin d'être coordonnées, en particulier en matière de culture.

C'est pourquoi nous aurions souhaité l'institution d'une déclinaison en région du Conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel, le CCTDC, instance de dialogue entre des représentants des principales associations d'élus locaux et le ministère de la culture. Ce conseil se réunit régulièrement, sous l'égide de la ministre de la culture, afin d'assurer la cohérence de l'action territoriale dans le domaine de la culture.

Sans multiplier à l'envi les instances, il serait bon néanmoins de réaffirmer la nécessité d'organiser en région la décentralisation culturelle *via* une collaboration effective de tous les niveaux de décision.

M. Benoist Apparu. C'est une nouvelle « loi PLM » que vous nous proposez là, puisque ce texte est essentiellement consacré aux cas du Grand Paris, de Lyon et de Marseille. Je déplore par ailleurs l'absence de choix clair de la part du gouvernement, ce qui se traduit par le saucissonnage de la réforme législative de la décentralisation, par la contradiction entre le rétablissement de la clause de compétence générale et l'instauration du chef de filat, qui provoquera inévitablement un enchevêtrement des compétences, par l'ajout enfin, avec l'institution des CTAP, d'une couche supplémentaire au millefeuille administratif : tout cela est bien loin du « choc de simplification » annoncé par le Président de la République. Je regrette profondément qu'une fois de plus, nous ratons le rendez-vous de la réforme des collectivités locales.

M. Christian Kert. Ce projet de loi souffre de l'absence de concertation avec les maires des petites communes, qui n'attendent que des inconvénients de la réforme : ils craignent notamment d'être dépouillés de certaines compétences au bénéfice des métropoles. Tester ces dispositions dans le cadre d'une expérimentation aurait permis au contraire d'assurer une large adhésion des élus locaux à un dispositif auquel je suis à titre personnel plutôt favorable.

M. Jean Jacques Vlody. La décentralisation présente une dimension particulière pour les territoires ultramarins, en raison notamment de leur éloignement. Je suis pleinement satisfait du rétablissement de la clause de compétence générale. Cette question est particulièrement sensible à La Réunion, qui présente la particularité d'être une région monodépartementale. Dans ce territoire, le « millefeuille » administratif oblige les élus locaux à s'entendre sur une répartition des responsabilités au sein d'un même territoire relevant de collectivités différentes, alors que celles-ci n'ont pas nécessairement les mêmes priorités, notamment dans le domaine de la culture. Il serait dès lors dommageable qu'une collectivité ait le monopole de cette compétence, interdisant aux autres de promouvoir un autre type d'action culturelle. Nous ne sommes d'ailleurs toujours pas parvenus à nous mettre d'accord pour désigner un chef de file de la politique culturelle.

Je milite d'autre part en faveur d'un renforcement du rôle de l'État en termes d'accompagnement culturel, à un moment où celui-ci se désengage de plus

en plus des territoires ultramarins. En effet, ces territoires ont besoin d'une partition bien coordonnée entre les différents acteurs du territoire.

M. le rapporteur pour avis. Bien qu'ayant noté votre frustration de n'avoir été saisi que du titre I^{er}, je n'entamerai pas le débat sur les dispositions relatives à l'affirmation des métropoles.

Je voudrais en revanche insister sur la nécessité de coordonner les responsabilités des différentes collectivités en matière de culture et de sport. Le projet de loi a l'avantage de ne pas opposer les territoires – l'urbain au rural, voire au « rurbain » –, mais au contraire d'introduire entre eux plus de cohérence et de favoriser l'équilibre territorial. Il permettra la réalisation de projets, notamment d'infrastructures sportives ou culturelles, qui n'auraient pas pu voir le jour sinon. L'objectif de l'institution de chefs de file et de conférences a précisément pour but de coordonner les initiatives locales et d'éviter les redondances.

Ce sera également le sens des amendements que je vous proposerai.

II.- EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER}

CLARIFICATION DES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET COORDINATION DES ACTEURS

L'intitulé du titre I^{er} a été modifié par la Commission des lois du Sénat, afin d'affirmer l'objectif de clarification des compétences et de coordination poursuivi par les dispositions des articles 1^{er} à 9 *bis*.

CHAPITRE I^{ER}

Le rétablissement de la clause de compétence générale

Le chapitre premier rétablit la clause de compétence générale des départements et des régions. Il comporte également d'autres dispositions relatives aux modalités de coordination des interventions des différents niveaux de collectivités.

Article 1^{er} A (nouveau)

Affirmation du rôle des communes

Cet article a été introduit au Sénat par un amendement du groupe communiste, républicain et citoyen, malgré l'avis défavorable du gouvernement et du rapporteur motivé par son absence de portée normative

Il se borne, en effet, à affirmer le rôle de la commune dans l'architecture locale de la République et à définir l'intercommunalité comme un outil de coopération et de développement au service des communes.

*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article sans modification.

Article 1^{er}

Principe de libre coordination des interventions des collectivités territoriales

Supprimé par la Commission des lois du Sénat, cet article énonçait un principe de libre coordination des interventions des collectivités territoriales, déclinaison législative du principe constitutionnel de libre administration des

collectivités territoriales consacré par le troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution.

Il précisait que, sur le territoire de la région, les collectivités coordonnent leurs interventions avec celles de l'État et que les modalités d'exercice de leurs compétences sont librement fixées dans le cadre du pacte de gouvernance territoriale, débattu au sein de la conférence territoriale de l'action publique.

La Commission des lois du Sénat a jugé « discutables » la portée juridique et l'utilité de cet article. Au demeurant, la même Commission ayant supprimé l'article 5, relatif au pacte de gouvernance territoriale, et substantiellement modifié l'article 4, relatif aux conférences territoriales de l'action publique, l'article 1^{er} n'avait en tout état de cause guère plus de sens.

*

La Commission émet un avis favorable au maintien de la suppression de l'article.

Article 2

Rétablissement de la clause de compétence générale des départements et des régions

La clause de compétence générale est fixée à l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales (CGCT) pour les communes, à l'article L. 3211-1 pour les départements et à l'article L. 4221-1 pour les régions. Cette clause signifie qu'est accordée aux collectivités une capacité générale d'intervention, reposant sur les « affaires » de la collectivité et l'intérêt public local.

Le Conseil d'État est venu préciser la portée de cette clause pour les communes, dans un arrêt du 29 juin 2011, *Commune de Mons-en-Barœul*, dont les considérants de principe peuvent être appliqués aux autres collectivités. Par cet arrêt, il a jugé que les dispositions de l'article L. 2121-29 habilite le conseil municipal à « statuer sur toutes les questions d'intérêt public communal, sous réserve qu'elles ne soient pas dévolues par la loi à l'État ou à d'autres personnes publiques, et qu'il n'y ait pas d'empiètement sur les attributions conférées au maire ». En d'autres termes, la clause de compétence générale est limitée par le critère de l'intérêt local, mais aussi par les compétences exclusivement dévolues à d'autres acteurs publics. La portée de cet encadrement doit toutefois être relativisée au regard de l'appréciation souple portée par les juridictions administratives sur l'existence d'un intérêt local.

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a supprimé cette clause de compétence générale pour les départements et les régions. Elle énonce en effet, à l'article L. 1111-4 du CGCT, un **principe d'exclusivité** des compétences : lorsque la loi a attribué à une catégorie de

collectivités territoriales une compétence exclusive, les collectivités territoriales relevant d'une autre catégorie ne peuvent intervenir dans aucun des domaines relevant de cette compétence ; sauf exceptions, ces collectivités n'exercent que les compétences explicitement attribuées par la loi soit à la région, soit au département. Ainsi, la loi modifie les articles L. 3211-1 et L. 4221-1 du CGCT, afin de prévoir qu'à compter du 1^{er} janvier 2015, le conseil général et le conseil régional règlent par leurs délibérations les affaires du département et de la région, « *dans les domaines de compétence que la loi [leur] attribue* ».

Il leur est toutefois reconnu une compétence d'initiative locale complémentaire : une collectivité pourra intervenir au nom de l'intérêt local, mais uniquement sur le fondement d'une délibération spécialement motivée, et dans les seuls domaines de compétence dont la loi n'aurait pas réglé l'attribution, en les confiant soit à une seule catégorie de collectivités territoriales (compétence exclusive), soit à plusieurs d'entre elles.

En effet, la loi dispose qu'existent des **compétences partagées** entre plusieurs catégories de collectivités. Elle précise notamment que les compétences en matière de tourisme, de culture et de sport sont des compétences partagées.

Enfin, ces compétences, qu'elles soient exclusives ou partagées, pourront être **déléguées** d'un niveau de collectivité à un autre. Ces compétences sont alors exercées au nom et pour le compte de la collectivité délégante, sur le fondement d'une convention qui fixe la durée de la délégation et qui définit les objectifs à atteindre et les modalités du contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire.

Le **I de l'article 2 du projet de loi** modifie le code général des collectivités territoriales afin, notamment, de rétablir la clause de compétence générale.

Le 1^o modifie l'article L. 3211-1 du CGCT dans une rédaction résultant d'un amendement du rapporteur du Sénat en séance publique. Le premier alinéa de l'article codifié, qui devait être modifié par l'entrée en vigueur des dispositions de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010, est maintenu à l'identique, et dispose que le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département. Le deuxième alinéa, modifié à la marge pour en améliorer la rédaction, dispose que le conseil général statue sur tous les objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements et sur tous les objets d'intérêt départemental dont il est saisi. Notons que la rédaction proposée par le Sénat supprime l'actuel dernier alinéa de l'article codifié, qui dispose que « *[le conseil général] donne son avis sur tous les objets sur lesquels il est consulté en vertu des lois et règlements ou dont il est saisi par les ministres et notamment sur les changements proposés aux limites territoriales du département, des arrondissements, des cantons et des communes et sur la désignation de leur chef-lieu.* »

En effet, comme l'a indiqué la Commission des lois du Sénat dans son rapport ⁽¹⁾, la consultation du conseil général sur les dispositions ainsi énumérées est déjà prévue par le code général des collectivités territoriales :

– à l'article L. 3112-1 pour les modifications des limites territoriales des départements ;

– au premier alinéa de l'article L. 3113-1 pour les créations, suppressions et modifications d'arrondissement ;

– au deuxième alinéa de l'article L. 3113-1 pour le transfert du chef-lieu d'un arrondissement ;

– à l'article L. 3113-2 pour les modifications des limites territoriales des cantons et le transfert du chef-lieu ;

– à l'article L. 2112-6 pour la modification des limites territoriales des communes.

Le **2° du I** modifie l'article L. 4221-1, qui concerne la région : il maintient le premier alinéa de l'article, qui affirme la compétence du conseil régional pour régler par ses délibérations les affaires de la région. Il introduit un deuxième alinéa, miroir de celui qui figure à l'article L. 3211-1, qui dispose que le conseil régional statue sur tous les objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements et sur tous les objets d'intérêt régional dont il est saisi.

Notons que la rédaction proposée par le Sénat « écrase » l'actuel deuxième alinéa de l'article codifié, qui dispose que le conseil régional a « *compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire et pour assurer la préservation de son identité, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes* ». Le projet de loi initial proposait de maintenir cette énumération des compétences dévolues à la région, en y ajoutant la préservation des langues régionales.

Cette énumération des compétences des régions ne constitue en rien une novation : elle remonte à l'article 59 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et permet d'identifier le rôle de cette collectivité. Le rapporteur pour avis proposera donc de la rétablir, en retenant la proposition du projet initial d'ajouter à ces compétences la préservation des langues régionales.

(1) *Sénat, rapport n° 580 (2012-2013), fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles par M. René Vandierendonck, 15 mai 2013.*

Le **3° du I** procède au même rétablissement de la clause de compétence générale des régions à l'article L. 4433-1, qui concerne les régions d'outre-mer. Là encore, à la suite d'un amendement adopté au Sénat, contre l'avis du gouvernement, l'énumération des compétences des régions a été supprimée. Par parallélisme des formes, le rapporteur pour avis propose de la rétablir, en ajoutant à ces compétences la protection des langues régionales.

Le **4° du I** modifie l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales, en supprimant les deux alinéas, introduits par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010, qui définissent le principe de l'exclusivité des compétences.

Le **5°** modifie l'article L. 1111-8, introduit par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010, qui organise les délégations de compétences entre collectivités, afin de supprimer la référence aux compétences exclusives et aux compétences partagées, notions que le présent projet de loi supprime.

Le **6° du I** a été introduit par un amendement adopté par le Sénat, avec avis favorable du rapporteur et du gouvernement : il introduit un nouvel article L. 1111-8-1, qui permet une délégation de compétence de l'État à une collectivité ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui en fait la demande. Comme pour les délégations consenties entre collectivités, ces compétences seraient exercées au nom et pour le compte de l'État. L'article précise que la délégation ne saurait porter sur des missions de contrôle relevant des services de l'État.

Sollicitée auprès du représentant de l'État dans la région, la demande serait examinée par le ministre chargé des collectivités territoriales, après avis de la conférence territoriale de l'action publique. La convention établissant cette délégation en fixerait la durée, les objectifs et décrirait les moyens mis en œuvre pour les atteindre, ainsi que les modalités de contrôle de l'État.

Le **II de l'article 2** tend à supprimer les VI et VII de l'article 73 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Le VI prévoit la mise en place, en 2017, d'un comité, composé de parlementaires, d'élus locaux et de représentants des administrations compétentes de l'État, chargé de l'évaluation de la mise en œuvre de la suppression de la clause de compétence générale pour les régions et les départements ainsi que la limitation des financements croisés. Le VII prévoit l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 73 relatives à la suppression de la clause de compétence générale au 1^{er} janvier 2015.

La commission a adopté deux amendements du rapporteur afin de maintenir, dans le code général des collectivités territoriales, l'énumération des domaines de compétences privilégiés de la région, en y ajoutant une référence à la préservation des langues régionales, prévue par le projet de loi initial.

*

La Commission examine l'amendement AC 5 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Tel que modifié par le Sénat, l'article 2 supprimerait, dans l'article L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales, la référence actuelle aux compétences de la région, que le projet de loi initial envisageait de maintenir.

Le présent amendement a pour objet de maintenir cette liste de compétences, enrichie de la référence à la préservation des langues régionales.

M. Patrick Hetzel. Cet ajout est d'autant plus pertinent que l'examen du projet de loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République nous a prouvé combien l'État faisait peu de cas des langues régionales. Il faut donc bien que la région s'en occupe.

Mme Martine Faure. Nous nous sommes battus en vain pendant toute la législature précédente pour la préservation des langues régionales !

M. Patrick Hetzel. C'est seulement depuis la précédente législature que leur appartenance au patrimoine de la Nation est consacrée par la Constitution, et cela nous le devons au Président Sarkozy.

Mme Martine Faure. Nous aurions souhaité d'autres modalités.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement AC 6 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement poursuit le même objectif que le précédent, cette fois au bénéfice des régions d'outre-mer.

La Commission adopte cet amendement.

Elle émet ensuite un avis favorable à l'adoption de l'article 2 modifié.

CHAPITRE II

Les collectivités territoriales chefs de file, la conférence territoriale de l'action publique et le pacte de gouvernance territoriale

Section 1

Les collectivités territoriales chefs de file

Article 3

Collectivités chefs de file

Le cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution dispose qu'« *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.* »

La notion de chef de file vise à introduire une meilleure coordination des interventions des collectivités, sans toutefois porter atteinte au principe d'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision 2008-567 DC du 24 juillet 2008, a précisé comment ces deux principes s'articulent : il a en effet jugé que « ces dispositions habilient la loi à désigner une collectivité territoriale pour *organiser* et non pour *déterminer* les modalités de l'action commune de plusieurs collectivités ».

L'article 3 du présent projet de loi a pour objet d'identifier les compétences pour lesquelles la région, les départements et les communes peuvent jouer le rôle de chef de file. Il procède à une réécriture de l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales, introduit par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, et dont la rédaction actuelle vise à l'introduction de schémas d'organisation des compétences et de mutualisation des services, ainsi qu'à la création de conférences des exécutifs. Ces schémas sont en effet désormais sans objet, du fait de l'abrogation du conseiller territorial, à l'élection duquel leur mise en œuvre était subordonnée, mais aussi du rétablissement de la clause de compétence générale. Quant aux conférences des exécutifs locaux, elles deviennent également sans objet du fait de la création des conférences territoriales de l'action publique.

Cet article définit la responsabilité du chef de file comme celle de l'organisation des modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice d'un certain nombre de compétences. Cette définition, qui repose sur la notion d'organisation des compétences, est donc conforme aux limites posées par le Conseil constitutionnel dans sa décision précitée.

Le **I de cet article** s'intéresse aux compétences pour lesquelles la région est chef de file : dans la rédaction du projet de loi initial, le chef de filât régional concernait les compétences relatives au développement économique et à l'organisation des transports.

La Commission des lois du Sénat a substantiellement modifié cette rédaction et a substitué à ces notions les notions suivantes :

– l'aménagement et le développement durable du territoire, pour lesquels la commission a jugé que le rôle majeur des régions devait être conforté ;

– les développements économique et touristique ainsi que l'innovation, ces deux compétences étant jugées par la commission comme « consubstantielles » à celle qu'exercent les régions en matière de développement économique ; notons que le tourisme figurait, dans le projet de loi initial, parmi les compétences pour lesquelles le département avait vocation à être reconnu comme chef de file ;

– la complémentarité entre les modes de transport, cette notion paraissant plus susceptible d'épouser les contours du chef de filât des régions dans ce domaine : celui-ci a davantage pour objet la coordination de l'intervention des différentes autorités organisatrices de transport que l'organisation du transport elle-même.

Les débats en séance publique ont ajouté à la liste de ces compétences la biodiversité, la transition énergétique ainsi que l'internationalisation des entreprises. Il a également été précisé que la région établit un Agenda 21 régional, défini de manière assez lapidaire par le code de l'environnement comme un « projet territorial de développement durable ».

La référence au développement touristique a finalement été retirée du champ des compétences pour lesquelles les régions pourraient être chefs de file, la commission émettant un avis favorable à une série d'amendements identiques procédant à la suppression de cette référence dans l'alinéa consacré aux régions, sans l'ajouter dans celui consacré au chef de filât des départements.

Le gouvernement avait pour sa part présenté un amendement rétablissant le tourisme parmi les compétences susceptibles de faire l'objet d'un chef de filât des départements, sans emporter l'adhésion du Sénat. La rédaction finalement retenue fait du tourisme une compétence partagée entre tous les échelons de collectivités, sans qu'un chef de file ne puisse exercer de prérogatives spécifiques de coordination des différentes interventions dans ce domaine.

Le **II de cet article** concerne le chef de filât des départements. Le projet de loi initial leur assignait comme champ d'intervention, en qualité de chefs de file, les compétences relatives à l'action sociale et au développement social, à l'autonomie

des personnes, au tourisme, à l'aménagement numérique et à la solidarité des territoires.

La Commission des lois du Sénat avait modifié cette rédaction en deux points : elle avait supprimé la référence au tourisme, le chef de filât dans ce domaine lui paraissant devoir relever des régions. Elle avait également substitué à la notion de « développement social » celle de « cohésion sociale » : la notion de « développement social » lui semblait peu précise, jugeant ainsi que celle-ci « *n'est qu'une déclinaison de celle d'aide sociale, ne représente pas une compétence des départements en tant que telle* ».

Cette rédaction a été confirmée en séance publique, la suppression de la référence au tourisme étant maintenue, sans pour autant que le chef de filât des régions en matière de développement touristique, proposée par la Commission du Sénat, soit maintenue en séance publique, faisant du tourisme une compétence qui n'est confiée à aucun chef de file.

Le **III de cet article** concerne le chef de filât des communes. Les compétences pour lesquelles elles pourraient exercer cette responsabilité étaient définies par le projet de loi initial comme celles relatives à la qualité de l'air et à la mobilité durable.

La Commission des lois du Sénat a supprimé ces deux références, jugeant que les « *communes ne seront pas en capacité d'assumer de telles compétences, qui nécessitent une expertise spécifique* ». Elle a substitué à ces deux compétences les compétences en matière d'accès aux services publics de proximité, de développement local et d'aménagement de l'espace.

Le **III bis** introduit lors des débats en séance publique, rappelle le principe constitutionnel d'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre. Notons que cette interdiction figure déjà dans la Constitution, mais fait également l'objet de l'article L. 1111-3 du code général des collectivités territoriales, qui dispose que « *la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions ne peut autoriser l'une de ces collectivités à établir ou exercer une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur une autre d'entre elles* ». Le rapporteur pour avis propose de supprimer le **III bis**, qui lui paraît superfluetatoire.

Le **IV**, introduit par la Commission des lois du Sénat, précise que les modalités d'action commune de l'exercice des compétences pour lesquelles un chef de file est désigné seront débattues au sein de la conférence territoriale de l'action publique prévue à l'article 4 du présent projet de loi.

La commission a adopté trois amendements étendant le champ des compétences pour lesquelles la région peut être désignée comme chef de file : ont été ajoutés l'enseignement supérieur et la recherche, l'aménagement numérique ainsi que l'orientation, la formation et l'accompagnement vers l'emploi. Elle a

également supprimé la disposition qui rappelle l'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre, cette interdiction figurant déjà dans le code général des collectivités territoriales et dans la Constitution.

*

La Commission examine l'amendement AC 1 de Mme Isabelle Attard.

Mme Isabelle Attard. Cet amendement vise à mettre le projet de loi en cohérence avec celui relatif à l'enseignement supérieur et à la recherche, aux termes duquel les régions définissent un schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche.

M. le rapporteur pour avis. Je suis favorable à cet amendement. L'article 12 *ter* du projet de loi relatif à l'enseignement supérieur et à la recherche prévoit effectivement un schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale qui accueillent aujourd'hui des sites universitaires ou des établissements de recherche sont associés à l'élaboration de ce schéma. Dès lors, le rôle de chef de file de la région s'impose en la matière.

M. Patrick Hetzel. Cet amendement risque d'avoir l'effet inverse de celui qui est recherché. En effet, si nul ne conteste la nécessité d'une implication de la région dans les domaines de l'enseignement supérieur et de la recherche, ceux-ci ne sauraient relever de sa compétence exclusive. Cette disposition est dangereuse en ce qu'elle peut favoriser une dérive vers une régionalisation de l'enseignement supérieur : il faut au contraire affirmer le rôle de l'État en la matière.

Mme Isabelle Attard. Nous avons pourtant reconnu ce rôle de la région en votant la loi sur l'enseignement supérieur. En outre, par sa compétence en matière d'aménagement du territoire, la région est la collectivité qui peut le mieux maintenir le réseau d'établissements que j'évoquais dans la discussion générale, et sans lesquels nombre de jeunes seraient condamnés à aller étudier loin de chez eux.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement AC 7 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement a pour objet d'établir que les régions ont vocation à assumer le rôle de chef de file dans le domaine de l'aménagement numérique. Certes, les départements se sont montrés actifs dans ce domaine, mais le choix de technologies différentes par des départements voisins ne facilite pas le travail des plateformes d'activités limitrophes. De plus, l'aménagement numérique est étroitement lié à l'aménagement du territoire. Pour toutes ces raisons, la région me paraît le bon échelon pour l'aménagement numérique.

Mme Annie Genevard. En enlevant cette compétence aux départements, on risque au contraire de compromettre l'équilibre qui permettait jusqu'ici l'aménagement numérique des territoires. Ainsi, dans ma région de Franche-Comté, si la stratégie de cohérence régionale d'aménagement numérique, la SCoRAN, relève comme son nom l'indique de l'échelon régional, il revient au département de définir le schéma directeur territorial d'aménagement numérique, le SDTAN, avec l'aide des communautés de communes et de l'État. Or cette disposition risque d'inciter tous ces acteurs à se désengager d'une compétence très coûteuse.

M. Patrick Hetzel. C'est précisément en raison de l'implication et du volontarisme des départements, notamment à travers les SDTAN, que les sénateurs ont jugé que l'échelon départemental était le plus adapté à l'aménagement numérique. En revenant sur la volonté du Sénat, nous risquons de mettre en péril l'important travail déjà accompli, alors que nous sommes encore au milieu du gué s'agissant de la couverture numérique de nos territoires.

M. Thierry Braillard. Il a bien fallu que les départements s'occupent des pans entiers de territoire délaissés par les sociétés privées, qui ont profité des subventions délivrées au titre du grand emprunt pour assurer la seule couverture numérique des territoires très denses. Il est clair cependant que le souci de cohérence territoriale et le principe d'équité commandent de faire de la région le chef de file en matière d'aménagement numérique : elle seule peut garantir la coordination nécessaire entre les réseaux et éviter la fracture numérique du territoire. Certaines régions n'ont d'ailleurs pas attendu cette loi pour assumer ce rôle.

M. Pascal Deguilhem. L'échelon régional est à l'évidence le plus propre à assurer l'organisation nécessaire à l'aménagement numérique des territoires. C'est également l'échelon régional qui est le plus pertinent pour mobiliser les fonds européens.

M. Émeric Bréhier. Cet amendement est cohérent avec la compétence régionale en matière de développement économique, dont l'aménagement numérique du territoire est un élément nécessaire. Le fait d'attribuer le rôle de chef de file aux régions ne signe cependant pas la fin des partenariats entre les collectivités locales dans ce domaine.

Enfin, nos collègues de l'opposition ne peuvent pas nous reprocher à la fois d'être incapables de faire des choix et de faire de mauvais choix !

M. Vincent Feltesse. L'échelon régional est l'échelon tout désigné pour l'aménagement numérique du territoire, même si les problématiques doivent être affinées. Rien que de très classique.

La Commission adopte l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement AC 8 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement vise à établir que la région joue un rôle de chef de file dans les domaines de l'orientation, de la formation et de l'accompagnement vers l'emploi. Cette proposition découle tout naturellement de la loi du 13 août 2004, qui a posé que « *la région définit et met en œuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes adultes à la recherche d'un emploi ou d'une orientation professionnelle* » et élabore un plan de développement des formations professionnelles définissant des actions de formation à l'intention des jeunes et des adultes et favorisant « *un développement cohérent des filières de formation* ». En outre, la région arrête chaque année un programme d'apprentissage et de formation professionnelle dont l'objectif est double : faciliter l'élaboration de parcours individualisés d'accès à la qualification et élever la qualification professionnelle tout au long de la vie.

Mme Annie Genevard. On retrouve dans l'article 3 l'esprit qui avait présidé à la création du conseiller territorial. De l'idée que chaque niveau de collectivité devait se spécialiser, vous en êtes arrivés tout naturellement à la conclusion que vous venez d'énoncer.

M. Patrick Hetzel. Les régions jouent déjà le rôle de chef de file dans les domaines en question. Le répétant, la loi ne fera donc que bavarder. Mais sur le fond, je pense en effet que c'est à l'échelon régional que l'on peut garantir la cohérence et assurer le continuum indispensable entre information, orientation et insertion.

La Commission adopte l'amendement à l'unanimité.

Elle examine ensuite l'amendement AC 10 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement tend à supprimer l'alinéa 5, superfétatoire, aucune collectivité ne pouvant assurer une tutelle sur une autre conformément à la Constitution.

Mme Annie Genevard. Entre jouer le rôle de chef de file et exercer une tutelle, la différence sera souvent subtile !

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 3 modifié.

Section 2

La conférence territoriale de l'action publique

Article 4

Conférence territoriale de l'action publique

L'article 4 institue des conférences territoriales de l'action publique (CTAP), présentées par l'exposé des motifs du projet de loi initial comme *« l'espace de discussion de référence au niveau local entre l'État et les différentes catégories de collectivités territoriales ainsi qu'entre ces dernières. Elles doivent permettre aux acteurs locaux de renforcer la coordination des politiques publiques nécessaires à leur optimisation »*.

Dans le projet de loi initial du gouvernement, la conférence avait vocation à fonctionner avec deux formations : l'une réunissant le représentant de l'État dans la région et les collectivités territoriales, coprésidée par ce dernier et le président du conseil régional, l'autre, présidée par le président du conseil régional, réunissant les seules collectivités. L'objet de la CTAP était de proposer, dans le cadre du pacte de gouvernance territoriale, des modalités d'organisation des compétences adaptées aux territoires, sur le fondement des différents schémas d'organisation prévus dans le cadre du pacte. La CTAP pouvait également émettre des avis sur les schémas sectoriels prévus par les lois dans un certain nombre de domaines.

Le texte initial du gouvernement prévoyait une composition large, comprenant :

- le président du conseil régional ;
- les présidents des conseils généraux des départements composant la région ;
- les présidents des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants, dont le siège est situé dans la région ;
- un représentant par département des communautés de communes de moins de 50 000 habitants dont le siège est situé dans la région, élu par les présidents des organes délibérants des communes du département, au scrutin secret et à la majorité absolue pour les deux premiers tours, à la majorité relative au troisième ;
- les maires des communes de plus de 50 000 habitants ;
- les maires des communes chefs-lieux des départements de la région lorsque leur population est inférieure à 50 000 habitants ;

– trois représentants des maires de communes de moins de 50 000 habitants pour chaque département, élus à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne par les maires.

La Commission des lois du Sénat a profondément modifié ces dispositions : elle a jugé qu’elles auraient conduit à la constitution de conférences pléthoriques et ingouvernables et auraient consacré une sous-représentation des collectivités territoriales rurales. En outre, le principe d’une présidence ou d’une co-présidence systématique du président du conseil régional était contesté par les autres collectivités. Enfin, la Commission ayant supprimé le pacte de gouvernance territoriale, la conférence territoriale de l’action publique devait être reconfigurée.

La Commission des lois du Sénat a confirmé le principe de création d’une conférence territoriale de l’action publique par région, chargée d’émettre des avis sur tous les sujets relatifs à l’exercice des compétences et toutes les politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre différents niveaux de collectivités. C’est dans le cadre de ces conférences que seraient organisées, par convention, les modalités de l’action commune des compétences pour lesquelles un chef de file a été désigné, en vertu de l’article L. 1111-9.

La Commission du Sénat a par ailleurs supprimé le principe d’une présidence ou d’une co-présidence systématique du président du conseil régional, et a confié à la conférence elle-même le soin de fixer ses règles de fonctionnement et l’organisation de ses travaux. Elle a également supprimé le principe des deux formations distinctes, pour préciser que le représentant de l’État peut être associé aux travaux de la commission. Enfin, elle a modifié la composition de la conférence, afin de permettre une représentation équilibrée des territoires ruraux et urbains et de garantir un effectif raisonnable, réduit d’environ un tiers par rapport au projet de loi initial.

Ainsi, dans la rédaction issue des travaux de la Commission des lois du Sénat, la conférence avait vocation à réunir :

- le président du conseil régional ;
- les présidents des conseils généraux de la région ;
- les présidents des conseils de métropole ;
- les présidents des conseils de communauté urbaine ;
- un représentant des communautés d’agglomération par département ;
- un représentant des communautés de communes par département ;

– un représentant des communes de plus de 50 000 habitants par département ;

– un représentant des communes de moins de 50 000 habitants par département.

La Commission du Sénat a également modifié la composition de la conférence dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, afin d'assurer une meilleure représentation des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

En séance publique, en sus de diverses améliorations rédactionnelles, le Sénat a apporté plusieurs modifications à cet article :

– un amendement du rapporteur a précisé que les conférences territoriales de l'action publique peuvent débattre de toute question relative à la coordination avec les collectivités territoriales des États riverains sur les frontières terrestres et maritimes ;

– un autre amendement du rapporteur indique que la conférence assure la publicité de ses travaux auprès de l'ensemble des collectivités par les moyens qu'elle juge appropriés ;

– un amendement a modifié la composition de la conférence : dans le texte transmis par le Sénat, celle-ci réunit désormais le président du conseil régional, les présidents des conseils généraux de la région, les présidents des établissements publics de coopération intercommunale de plus de 20 000 habitants, un représentant par département des EPIC de moins de 20 000 habitants, un représentant par département des communes de plus de 20 000 habitants, un représentant par département des communes comprises entre 3 500 et 20 000 habitants et un représentant par département des communes de moins de 3 500 habitants.

*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 4 sans modification.

Article additionnel après l'article 4

Conseil territorial pour le développement culturel

La Commission a adopté un amendement du rapporteur portant article additionnel après l'article 4 et instaurant un conseil territorial pour le développement culturel.

Les communes, les départements et les régions ainsi que, désormais, les groupements de communes, sont des acteurs majeurs du financement public de la culture en France. Elles engagent dans ce domaine des crédits plus de deux fois supérieurs au budget du ministère de la culture.

Le partage des compétences culturelles qu'a permis la clause de compétence générale se traduit par l'importance des financements croisés : les subventions versées entre collectivités représentent 231 millions d'euros en 2006, soit 3,4 % des dépenses culturelles nettes locales.

La nécessité d'une instance de dialogue réunissant l'État et les collectivités est reconnue par tous : elle doit permettre un dialogue plus équilibré entre les différents intervenants et une amélioration de la coordination et de la lisibilité des interventions dans le domaine culturel.

Le conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel, placé auprès de la ministre chargée de la culture et regroupant des représentants de l'État, des représentants des associations et fédérations de collectivités ainsi que des personnalités qualifiées, a connu récemment un regain d'activité : il répond au besoin exprimé par les collectivités d'une plus grande formalisation du dialogue avec l'État dans le domaine culturel.

Les conseils territoriaux pour le développement culturel, déclinaison du conseil national, seraient chargés de débattre de ces questions au moins une fois par an, en présence des représentants des différents échelons de collectivités mais aussi du représentant de l'État dans la région.

*

La Commission est saisie de l'amendement AC 9 du rapporteur pour avis, tendant à insérer un article additionnel.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement vise à instituer un conseil territorial pour le développement culturel dans chaque région.

La culture est une compétence partagée entre les différents niveaux de collectivités, et entre celles-ci et l'État. Les communes, les départements et les régions ainsi que, désormais, les groupements de communes sont des acteurs majeurs de son financement : les crédits qu'ils y consacrent sont deux fois supérieurs au budget du ministère de la culture !

Chacun reconnaît la nécessité d'une instance de dialogue réunissant l'État et les collectivités, afin de permettre un dialogue équilibré entre eux, ainsi qu'une meilleure coordination et une meilleure lisibilité des interventions dans le domaine culturel. Les conseils territoriaux pour le développement culturel qu'il est proposé de créer à l'échelon régional seraient chargés de débattre au moins une fois par an,

en présence des représentants des différents échelons de collectivités et du représentant de l'État dans la région.

M. Thierry Braillard. Aux termes de l'article 20 du projet de loi, la future conférence métropolitaine prévue en ce qui concerne la métropole de Lyon pourra elle aussi traiter des équipements culturels. Veillons à ne pas recréer de millefeuille en multipliant les instances de concertation !

Mme Annie Genevard. Je suis tout à fait favorable à cet amendement dans lequel je retrouve l'esprit de ce que j'ai exposé tout à l'heure. Sur ce point, il existe bien une forme d'exception culturelle.

Alors même que les collectivités ont de moins en moins d'argent, chaque échelon se rend compte qu'il ne peut faire l'économie d'une politique culturelle, qu'il utilise d'ailleurs essentiellement pour se valoriser. Il en résulte qu'au niveau inférieur, les communes et les structures intercommunales reçoivent de moins en moins de l'État, des régions et des départements pour conduire leur action culturelle. Une instance qui permettrait de répartir de manière plus équitable les moyens est donc bienvenue. Ce pourrait être le rôle de ce conseil territorial pour le développement culturel.

M. Jean Jacques Vlody. J'ai trop insisté tout à l'heure sur la nécessité de mieux coordonner, dans l'intérêt des territoires ultramarins, des politiques aujourd'hui éclatées entre les différents échelons territoriaux pour ne pas me réjouir de cet amendement. Nous avons réussi dans notre île à mettre en place un outil de ce type dans les domaines de la mobilité et du tourisme et ce conseil territorial devrait jouer le même rôle s'agissant du développement culturel. Mais aura-t-il compétence pour la programmation de la construction d'équipements à caractère culturel ou sportif, ou n'aura-t-il qu'un avis consultatif ? Il serait judicieux qu'il coordonne le tout dans la mesure où la réalisation de ces infrastructures mobilise des crédits en provenance de l'Union européenne, de l'État et des collectivités.

M. Pascal Deguilhem. On s'apprête à créer une nouvelle instance de débat...

Mme Annie Genevard. Pas seulement.

M. Pascal Deguilhem. Mais le débat, qui est nécessaire, n'est-il pas librement consenti ? A-t-il vocation à être institué par la loi ?

Mme Dominique Nachury. Nous partageons tous une exigence de cohérence et de coordination. Or on s'apprête à créer, à côté de la conférence territoriale de l'action publique, une autre instance qui y ressemble fort. À multiplier ainsi les instances de débat, on alourdit les procédures. En tout cas, on ne clarifie pas !

M. le président Patrick Bloche. Qu'il n'y ait pas de confusion. Cet amendement ne traite pas de compétences et ne dit pas qui doit faire quoi avec quels moyens. Il existait par le passé ce qu'on appelait des « tours de table », où l'État et les collectivités se mettaient effectivement autour de la table pour traiter de développement culturel, s'efforçant de coordonner, dans la complémentarité, les efforts de chacun. Alors que les deux tiers du financement public de la culture sont assurés par les collectivités, coordonner les interventions répond à une demande et sera utile. Ce conseil ne sera pas une énième instance pour multiplier les réunions vaines ! D'ailleurs, les acteurs de la culture regrettent le temps ancien de ces tours de table, qui permettaient une bonne coordination. C'était en outre le moyen pour l'État d'essayer d'assurer l'égalité d'accès à la culture sur l'ensemble du territoire. On a suffisamment regretté ces dernières années le retrait de l'État dans le domaine culturel pour se réjouir qu'il soit remis « dans la boucle ». Et si la coordination souhaitée n'est pas prescrite par la loi, le risque est qu'on en reste aux déclarations d'intention.

Mme Martine Faure. Monsieur le rapporteur pour avis, quelle sera la différence entre les pôles ruraux d'aménagement et de coopération, qui ont pour mission d'élaborer « *un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, culturel et social* », et ces nouveaux conseils, même si j'ai bien compris que ceux-ci n'ont vocation à traiter que du développement culturel ?

Mme Annie Genevard. La notion de développement culturel est essentielle. L'objectif est en effet de développer la culture, en priorité là où elle ne l'est pas aujourd'hui, en particulier hors des villes. Si le projet de loi mentionne par ailleurs spécifiquement les territoires ruraux, c'est parce qu'on sait que c'est en leur direction qu'il faut faire porter l'effort. Si les villes sont assez largement pourvues en matière culturelle, ce n'est pas encore le cas des campagnes. J'apprécierais donc qu'on insiste sur la nécessité d'un développement équitable de la culture sur les territoires.

Contrairement à notre collègue Pascal Deguilhem, je pense que la formalisation dans la loi est utile. En effet, la coordination est aujourd'hui laissée au bon vouloir des collectivités, qui y veillent ou non. Et je le dis d'expérience, elles ne s'en préoccupent pas assez, alors que ce serait indispensable. Autour d'une table, on échange ses expériences, on pointe les manquements, on trace des perspectives : ce n'est pas une rencontre de courtoisie ni un simple débat. On fixe une feuille de route pour l'aménagement culturel du territoire. Telle est, me semble-t-il, l'ambition du dispositif qui nous est proposé.

M. Guénaél Huet. Je souscris à la proposition du rapporteur pour avis. J'ai toutefois une crainte. On sait comment se comportent les services de l'État, notamment les DRAC qui, adeptes d'un jacobinisme orthodoxe, contrôlent de manière parfois bien tatillonne l'action des collectivités. Alors que l'État se désengage fortement sur le plan financier et que les collectivités assument les deux tiers du financement public de la culture, il serait paradoxal de consacrer, avec cette

nouvelle instance, un jacobinisme sans financement. Oui donc sur le principe, mais à condition de l'assortir des garanties nécessaires. Nous avons tous l'expérience au niveau local d'oukases ou de tentatives d'oukases des DRAC, ce qui est insupportable alors que ce sont les collectivités qui payent.

M. le président Patrick Bloche. Pour m'entretenir fréquemment du sujet avec nombre de collègues, je pense que les collectivités courent après l'aide de la DRAC bien plus que celle-ci ne vient à eux pour les contraindre. L'objectif serait que la DRAC ne soit ni absente ni trop lointaine.

M. le rapporteur pour avis. Madame Faure, il y a bien une différence entre les pôles ruraux d'aménagement et de développement et les futurs conseils territoriaux de développement culturel. Les pôles, par définition ruraux, associent des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) alors que le futur conseil territorial se situe à l'échelle régionale. Chaque niveau de collectivité cherche aujourd'hui à nouer un dialogue constructif avec les autorités de l'État, en l'espèce le directeur régional de l'action culturelle. Nous en avons tous assez des relations bilatérales avec la DRAC : elles ne permettent aucune vue d'ensemble sur la politique culturelle que nous souhaitons conduire dans nos régions, aucune appréhension globale des projets de grands équipements culturels que nous défendons. Le conseil que nous proposons de créer apportera une solution en obligeant par la loi tous les acteurs à se réunir pour discuter des grandes orientations concernant leur territoire.

Mme Annie Genevard. J'aimerais être sûre qu'il n'y aura pas d'un côté le conseil territorial pour le développement culturel qui associerait l'État, la région et les départements, et de l'autre les pôles ruraux d'aménagement et de développement, où seraient représentées les communes et les communautés de communes. Il est très important que les communes soient représentées au conseil territorial.

M. le rapporteur pour avis. Nous en sommes d'accord.

La Commission adopte l'amendement AC 9.

Section 3

Le pacte de gouvernance territoriale

Article 5

Mise en place d'un pacte de gouvernance territoriale

L'article 5 du projet de loi initial créait le pacte de gouvernance territoriale, destiné à constituer un outil de clarification et de coordination des compétences des différentes collectivités territoriales à l'échelle d'une région.

Ce pacte est composé par les schémas d'organisation, créés par le même article, qui déterminent, pour chaque compétence, les délégations entre collectivités, les créations de services communs et les modalités de coordination, de simplification et de clarification de leurs interventions financières. Ces schémas seraient obligatoires pour les compétences dont les régions et les départements sont désignés comme chefs de file par l'article 3. Les projets de schéma seraient débattus dans le cadre de la conférence territoriale de l'action publique. À l'issue du débat, le schéma serait transmis à l'ensemble des collectivités et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de la région, qui décideraient de l'appliquer ou non.

Afin d'inciter les collectivités à adopter le schéma, si la conférence territoriale ne s'est pas saisie d'un projet de schéma d'organisation dans l'année qui suit le renouvellement général des conseils régionaux, ou si une collectivité ou un EPCI à fiscalité propre n'a pas adopté le schéma dans les trois mois suivant la notification du projet, deux mécanismes de sanction sont prévus :

– il ne pourrait être procédé à aucune délégation de compétence dans le domaine concerné ;

– aucun projet ne pourrait bénéficier d'un cumul de subventions d'investissement et de fonctionnement par la région et un département de la région.

La Commission des lois du Sénat a supprimé cet article qu'elle a jugé trop complexe et d'une portée normative incertaine. Elle a souligné le risque d'une multiplication des schémas venant s'ajouter aux schémas existants et déjà trop nombreux. Elle s'est également interrogée sur les conséquences de cet article sur le respect du principe constitutionnel de non tutelle d'une collectivité sur une autre, estimant que « *toute politique de coordination des compétences doit s'accompagner de dispositifs incitatifs et non punitifs* ». Cette suppression a été maintenue en séance.

*

La Commission émet un avis favorable au maintien de la suppression de l'article 5.

Article 6

Conséquence, en matière de financement, de la non approbation du pacte de gouvernance territoriale

Cet article a vocation à inciter les collectivités à approuver le pacte de gouvernance territoriale.

Dans sa rédaction actuellement en vigueur, l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales dispose que le département peut contribuer au

financement des opérations dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, et que la région peut contribuer au financement des opérations d'intérêt régional des départements, des communes et de leurs groupements, ainsi que des groupements d'intérêt public.

Il est toutefois précisé que toute collectivité territoriale ou tout groupement de collectivités territoriales, maître d'ouvrage d'une opération d'investissement, assure une participation minimale au financement de ce projet. Cette participation minimale est de 20 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques à ce projet.

L'article 6 du projet de loi prévoit que ce taux est porté à 30 % si le maître d'ouvrage est une collectivité qui n'a pas approuvé les schémas prévus dans le cadre du pacte de gouvernance territoriale.

Devenant sans objet du fait de la suppression de l'article 5 relatif au pacte de gouvernance territoriale, cet article a été supprimé par le Sénat.

*

La Commission émet un avis favorable au maintien de la suppression de l'article 6.

Article 7

Suppression des limites au cumul de subventions départementales et régionales

Cet article vise à modifier l'article L. 1611-8 du code général des collectivités territoriales, introduit par l'article 77 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010.

Le premier alinéa de cet article L. 1611-8, maintenu par le présent projet de loi, dispose que la délibération du département ou de la région tendant à attribuer une subvention s'accompagne d'un état récapitulatif de l'ensemble des subventions attribuées à ce même projet par les collectivités territoriales.

Le deuxième alinéa limite le cumul de subventions d'investissement ou de fonctionnement à défaut d'adoption du schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services prévu à l'article L. 1111-9. L'article 3 procédant à une réécriture de l'article L. 1111-9, qui supprime ces schémas, cette disposition devient sans objet. Elle est donc supprimée par le présent article.

Le troisième alinéa, qui constitue une disposition de coordination avec l'alinéa précédent, est également supprimé.

*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 7 sans modification.

Article 8

**Évaluation du pacte de gouvernance territoriale
par les chambres régionales des comptes**

Le Sénat ayant supprimé l'article 5, instituant le pacte de gouvernance territoriale, il a, par coordination, supprimé l'article 8, qui définit les conditions d'évaluation de ce pacte par les chambres régionales des comptes.

*

La Commission émet un avis favorable au maintien de la suppression de l'article 8.

Section 4

**La portée, en matière de subventions, des schémas adoptés par la
région et le département (division et intitulé supprimés)**

Article 9

**Renforcement de la portée des schémas d'organisation
en matière de subventions**

Cet article vise à insérer un nouvel article L. 1111-11 dans le code général des collectivités territoriales, afin qu'aucune subvention d'investissement ou de fonctionnement ne puisse être attribuée par la région ou un département à un projet dont la maîtrise d'ouvrage relèverait, selon les cas, de la région, d'un département, d'une commune ou d'un groupement de collectivités territoriales qui ne respecteraient pas les orientations fixées par le schéma touchant à la compétence dont relèverait le projet concerné.

Le Sénat ayant supprimé l'article 5, instaurant le pacte de gouvernance territoriale, il a supprimé, par coordination, le présent article.

*

La Commission émet un avis favorable au maintien de la suppression de l'article 9.

CHAPITRE III

Renforcement de l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements (division et intitulé nouveaux)

Article 9 bis (nouveau)

Création de groupements eurorégionaux de coopération

Cet article a été introduit par un amendement du rapporteur du Sénat. Il ajoute à l'article L. 1115-5 du code général des collectivités territoriales, consacré aux groupements locaux de coopération transfrontalière, un alinéa en vertu duquel aucun accord ne peut être passé entre une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales et un État étranger, sauf s'il a vocation à permettre la création d'un groupement eurorégional de coopération. Dans ce cas, la signature de l'accord est préalablement autorisée par le représentant de l'État dans la région.

L'exposé sommaire de l'amendement indique que cette disposition « *vise à permettre la signature d'accord en vue de la création de groupements eurorégionaux de coopération, afin de donner toute sa portée opérationnelle au protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC) qui est actuellement en vigueur en France, en Allemagne et en Suisse. [Elle] permettra de créer des GEC avec comme membres des États étrangers afin de constituer des structures de gouvernance des agglomérations et conurbations transfrontalières sur les frontières externes de l'Union européenne où le recours au groupement européen de coopération transfrontalière est actuellement impossible ».*

*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 9 bis sans modification.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'ensemble du titre I^{er} du projet de loi modifié.

*

* *

En conséquence, et sous réserve des amendements qu'elle propose, la Commission des affaires culturelles et de l'éducation émet un avis favorable à l'adoption du titre I^{er} du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (n° 1120).

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Amendement AC 1 présenté par Mme Attard et Mme Pompili

Article 3

À l'alinéa 2, après les mots : « transition énergétique, », insérer les mots suivants : « à l'enseignement supérieur, à la recherche, ».

Amendement AC 5 présenté par M. Travert, rapporteur

Article 2

Au début de l'alinéa 7, insérer la phrase suivante :

« Il a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire et pour assurer la préservation de son identité et des langues régionales, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes. »

Amendement AC 6 présenté par M. Travert, rapporteur

Article 2

Au début de l'alinéa 10, insérer la phrase suivante :

« Il a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire et pour assurer la préservation de son identité et des langues régionales, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes. »

Amendement AC 7 présenté par M. Travert, rapporteur

Article 3

I. – À l'alinéa 2, après le mot : « économique, », ajouter les mots : « à l'aménagement numérique, »

II. – En conséquence, à l'alinéa 3, supprimer les mots : « , à l'aménagement numérique ».

Amendement AC 8 présenté par M. Travert, rapporteur

Article 3

À l'alinéa 2, après les mots : « l'innovation, », insérer les mots : « à l'orientation, à la formation, à l'accompagnement vers l'emploi, ».

Amendement AC 9 présenté par M. Travert, rapporteur

Après l'article 4

Insérer l'article suivant :

Après l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 1111-9-2A ainsi rédigé :

« *Art. L. 1111-9-2A.* – Un conseil territorial pour le développement culturel est institué dans chaque région. Il débat de toute question relevant du développement culturel. Sa composition est identique à celle de la conférence territoriale de l'action publique mentionnée à l'article L. 1111-9-1. Le représentant de l'État dans la région participe aux travaux du conseil, et assure son secrétariat. Le conseil, qui organise librement ses travaux, se réunit au moins une fois par an. Il peut entendre toute personne ou organisme dont l'audition lui paraît utile. »

Amendement AC 10 présenté par M. Travert, rapporteur

Article 3

Supprimer l'alinéa 5.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES ADRESSÉES AU RAPPORTEUR

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES :

- **M. Jean-Michel Lucas**, maître de conférences en sciences économiques et ancien directeur régional des affaires culturelles, et **M. Ricardo Basualdo**, consultant
- **Assemblée des départements de France (ADF)** – **M. Claudy Lebreton**, président et **M. Bruno Sido**, secrétaire général.
- **M. Alain van Der Malière**
- **Association des régions de France (ARF)** – **Mme Karine Gloanec Maurin**, présidente de la commission culture, et **Mme Claire Bernard**, conseillère culture

CONTRIBUTIONS ÉCRITES ADRESSÉES AU RAPPORTEUR :

- **Fédération nationale des collectivités territoriales pour la culture (FNCC)**
- **Association des régions de France**
- **Assemblée des départements de France**
- **M. Jean-Michel Lucas**, maître de conférences en sciences économiques et ancien directeur régional des affaires culturelles.