

CHAPITRE 1

La mise en œuvre de l'action publique territoriale par les compétences

La notion de compétence est centrale dans la vie des collectivités territoriales et des établissements publics locaux. **Elle représente leur capacité à agir.** De manière générique, la compétence renvoie à la capacité à accomplir une action. En droit public, cette capacité est analysée sur le plan légal. Celui qui détient la compétence à agir sur une problématique donnée ou à engager une action est celui à qui la loi confie l'autorisation de le faire. **C'est en ce sens qu'une connaissance fine de la notion de compétence, mais également de la ventilation de ces compétences entre l'État et chaque strate de collectivités est nécessaire à une appréhension pertinente de l'action publique territoriale.**

À cela s'ajoute un encadrement temporel globalement assez strict. Si la notion de compétence est très ancienne en droit public français, **elle ne prend son sens, en ce qui concerne les collectivités, qu'avec l'engagement de la décentralisation** et les lois Defferre de 1982 et 1983 qui suppriment le contrôle *a priori* de l'État. C'est uniquement à partir de cet instant qu'est véritablement admise une capacité à agir à ces dernières et donc **un rôle à jouer en matière d'action publique territoriale.**

Ainsi, sur un territoire donné, l'action publique territoriale est conduite par des acteurs multiples en fonction des compétences qui sont les leurs. L'État joue bien évidemment son rôle et exerce ses compétences, par exemple en termes de recouvrement des impôts. Mais la région joue également le sien, en gérant aujourd'hui les lycées et demain par exemple l'ensemble des transports. Le département, quant à lui, conduit

l'action sociale alors que le bloc communal entretient sa voirie et les réseaux sur ce territoire donné. Au travers de cet exemple exagérément synthétique, il est donné à voir **les enchevêtrements pouvant exister en matière d'action publique territoriale et l'importance d'une bonne compréhension de la notion de compétences**, qui fonde aujourd'hui la ventilation des actions conduites par les uns et les autres.

Dans cette perspective, plusieurs éclairages sont opportuns. L'action publique contemporaine se caractérise par sa structuration autour de compétences qui représentent autant de champs d'intervention de la puissance publique dans ses différentes incarnations. **Dès lors, appréhender les politiques publiques territoriales revient à définir, tant sur le plan juridique que fonctionnel, cette notion de compétence avec précision.** La répartition des rôles qui en découle nécessite aussi un éclairage particulier, dans la mesure où la vie quotidienne des collectivités et établissements publics territoriaux en résulte très largement. Pour autant, **si cette notion de compétence fonde véritablement l'action publique, elle n'en est pas moins imparfaite** voire, à certains égards, problématique.

Évoquer l'action publique et les politiques territoriales ne saurait se faire sans **retracer l'évolution des compétences qui ont été dévolues aux collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale.** Cette évolution donne en effet à voir les logiques au fondement de la décentralisation et d'une prise en considération approfondie de l'action publique territoriale. Trois périodes peuvent en ce sens être distinguées : la période « pré-décentralisation », avant les lois dites « Defferre », est marquée par des délégations de compétences limitées. Les deux premiers actes de la décentralisation vont être marqués par une expansion forte des champs de compétences des différentes collectivités, enfin, à la suite de l'acte « II », le législateur va se placer dans une logique de clarification et de rationalisation des compétences dévolues aux collectivités territoriales.

Au terme de l'évocation de l'histoire de la décentralisation et de la répartition des compétences, **il paraît opportun de dresser un état synthétique de la répartition des compétences entre les collectivités telle qu'elle existe aujourd'hui, notamment à la suite de la promulgation de la loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République, dite « NOTRe ».** Cela amène à s'interroger sur l'esprit de la répartition dans la loi avant de dresser un tableau des compétences qui sont celles des différents niveaux de collectivités territoriales.

Une fois actée la reconnaissance de compétences exercées par les collectivités, **il convient de déterminer les modalités juridiques ayant cours en matière d'exercice de ces compétences** par ces dernières. Cette question renvoie à deux problématiques qui, si elles peuvent être politiques, n'en reposent pas moins sur des fondements juridiques. Ce sont ainsi les questions des relations entre la collectivité et l'État d'une part, entre collectivités d'autre part, qui doivent être évoquées. Au final, c'est donc la coordination de l'action publique territoriale qui est interrogée.

Enfin, la crise économique internationale de 2008 a conduit à l'émergence d'un nouveau paradigme de prudence budgétaire et de limitation des dettes et déficits des acteurs publics. Plus précisément, si ces impératifs étaient envisagés auparavant, ils ont acquis aujourd'hui une prégnance sans commune mesure avec ce qui pouvait être constaté dans le passé. **La dégradation des finances publiques constatée pour l'ensemble des pays développés renforce plus qu'elle ne crée la situation de contrainte budgétaire vécue par les collectivités territoriales.**

Cette situation pèse lourdement sur la capacité d'investissement des collectivités qui apparaît très largement fragilisée. Cela impacte notablement l'exercice de leurs compétences. Néanmoins, elle met en lumière certains dysfonctionnements en matière de dépense des collectivités et peut constituer à ce titre une opportunité pour ces dernières de rationaliser et de hiérarchiser leurs dépenses et investissements.

LISTE DES FICHES

1. Des compétences, pour quoi faire ?
2. L'historique de la répartition des compétences
3. La répartition actuelle des compétences
4. Les modalités juridiques d'exercice des compétences
5. La contrainte budgétaire et son impact sur les compétences des collectivités

ZOOM SUR

La fausse fin de la clause générale de compétence pour les Départements et les Régions ou l'échec du principe de spécialisation

Fiche 1

Des compétences, pour quoi faire ?

1. Une notion ambivalente dans un contexte d'État décentralisé

Traditionnellement, en droit public, la compétence d'un organe administratif est l'aptitude qui lui est reconnue pour accomplir des actes juridiques au nom de la collectivité administrative. Selon l'expression de Georg Jellinek, l'État a par exemple « *la compétence de ses compétences* ».

Mais dans le contexte d'une République décentralisée telle que la France, marquée par l'accroissement du nombre de structures conduisant l'action publique territoriale, la question des compétences revêt une importance bien plus marquée. En effet, les collectivités territoriales et les établissements publics territoriaux disposent des compétences que l'État leur a accordées. De manière concrète, l'État renonce à exercer certaines de ses compétences et confèrent aux collectivités le soin de le faire à sa place. En ce sens, **la notion de compétence a progressivement supplanté celle d'attribution à partir du moment où l'État a renoncé à exercer un contrôle a priori des actes des collectivités**. La fin de la tutelle a ainsi entériné de fait la structuration de l'action publique territoriale autour de compétences.

La notion présente ainsi un double enjeu, elle permet de tracer un trait entre ce que les pouvoirs publics peuvent faire et ce qu'ils ne peuvent pas faire. La compétence s'exerce dans le respect des règles de droit et le juge administratif censure l'excès de pouvoir pour ne prendre que cet exemple. La compétence des pouvoirs publics est d'abord un principe de légalité de l'action publique.

Cependant, du fait de la multiplication des acteurs publics, titulaires de compétences dévolues par la loi, la compétence permet également de borner les champs d'intervention de ces différents acteurs entre eux. Ainsi, l'État, les régions, les départements et les communes disposent chacun d'un rôle, d'une partie d'action publique qu'il leur revient d'exercer. La compétence est en ce sens également un principe de répartition de l'action publique.

2. Une notion au fondement de l'action publique territoriale

Évoquer les compétences dans une logique territoriale de l'action publique revient à s'intéresser aux liens qui les unissent. La décentralisation engagée en 1982 fonde ainsi une répartition de compétences basée sur quatre principes (Pontier, 2015) : la distinction entre transferts de compétences et de charges pour la collectivité, l'interdiction de toute tutelle d'une collectivité sur l'autre, l'égalité entre les collectivités et enfin la supériorité de l'intérêt national sur les intérêts locaux.

C'est dans le respect de ces quatre grands principes que vont être élaborées, votées et mises en œuvre les lois décentralisatrices depuis lors, dans une logique en deux temps. Jusqu'à l'acte « II » de la décentralisation et les lois dites « Raffarin » de 2003 et 2004, le législateur va approfondir la décentralisation : il va transférer davantage de compétences aux collectivités, puis renforcer les intercommunalités. À partir de la loi portant Réforme des Collectivités Territoriales (« RCT ») de 2010, le législateur va se placer dans une optique de clarification et de rationalisation des compétences qui ont été transférées.

Ainsi, l'action publique territoriale initiée par la décentralisation, est fondée juridiquement sur la notion de compétences. La loi confère aux collectivités la capacité d'agir de manière autonome, dans la seule limite du respect de la légalité. Dès lors, il est possible d'affirmer que, sur les plans à la fois politique et juridique, **les compétences sont le levier dont disposent les collectivités territoriales pour conduire l'action publique territoriale.**

3. Une notion à l'origine de certains écueils de l'action publique

Cette structuration de l'action publique conduite par les différents acteurs territoriaux, si elle est sans doute nécessaire, pose néanmoins certains problèmes. En effet, l'existence d'une clause de compétence générale s'oppose à une action publique territoriale véritablement structurée autour des compétences dévolues par la loi. Si la loi dite « NOTRe » de 2015 supprime cette clause pour les départements et les régions, elle subsiste tout de même pour les communes. Or, s'il y a une compétence générale, il n'y a plus lieu de définir en pratique des compétences précises, bien qu'il soit nécessaire d'admettre que cette souplesse peut être vue à certains égards comme très positive.

De plus, le législateur a fait le choix de structurer l'action publique territoriale autour de « blocs de compétences » dès 1983, regroupant les politiques publiques territoriales en grandes familles, chacune rattachée à un niveau de collectivité. Ainsi le développement économique demeure du ressort de la région quand les solidarités humaines et territoriales sont l'apanage du département. Pour autant, ces blocs, sans doute mal définis, ne donnent pas pleinement satisfaction et dans la pratique, **le constat d'un enchevêtrement des compétences est unanimement admis.**

Enfin, **l'existence même de compétences dites « partagées »,** telles que la culture, le sport ou encore le tourisme, **ou d'une possibilité** voire d'une obligation **de déléguer certaines compétences complexifie une situation déjà marquée par sa faible lisibilité.**

De ce fait, le législateur a créé un nombre conséquent d'instruments de coordination tels que les conférences territoriales de l'action publique ou de conventionnement, à l'image des contrats de plan État-Région. Pour autant, force est de constater que ces solutions ne sont que substitutives.

En définitive, s'il apparaît nécessaire de déterminer les compétences des différents acteurs de l'action publique territoriale, la solution retenue par le législateur, malgré des améliorations indubitables, n'apparaît clairement pas satisfaisante et il n'est à ce jour pas établi qu'une solution pérenne puisse être trouvée à ce niveau.

Cela amène dès lors à s'interroger sur le bien-fondé de la structuration de l'action publique territoriale autour de compétences strictement définies, l'importance de la notion étant relative du fait des contournements dont elle fait l'objet en pratique. Reste à déterminer le modèle qui pourrait s'y substituer...

Fiche 2

L'historique de la répartition des compétences

1. Avant la décentralisation, des compétences en réalité virtuelles

Dès la révolution, une perspective très centralisatrice est adoptée par le pouvoir national. Cette logique sera d'ailleurs renforcée par le Consulat et l'Empire. La III^e République, qui marque l'enracinement de la République, ne remettra pas en cause cette vision : si la loi municipale de 1884 permet aux communes d'élire leur Maire, la tutelle préfectorale est maintenue. C'est à partir de la Première guerre mondiale qu'une évolution lente va se faire sentir. En 1919, Etienne Clémentel, Ministre de l'Industrie et du Commerce, crée les Groupements Économiques Régionaux, qui sont en quelque sorte les ancêtres des Régions actuelles. En 1946, pour la première fois, la constitution de la IV^e République évoque explicitement les collectivités. Enfin, notons qu'en 1972, les régions instituées en 1964 acquièrent la personnalité juridique.

À ces évolutions intéressantes mais limitées s'ajoute un élément fondamental : **l'existence de la tutelle de l'État, incarnée par le contrôle *a priori* des actes des collectivités.** Ainsi, si certaines compétences sont effectivement dévolues aux collectivités, l'existence de la tutelle, ainsi d'ailleurs que l'absence de personnalité juridique pour les collectivités, ne permettent pas véritablement de parler d'un transfert de compétences de l'État vers les collectivités.

2. Les deux premiers actes de la décentralisation (1982-1983/2003-2004) : l'approfondissement

À partir de juillet 1981, le projet de loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, préparé par Gaston Defferre, est le premier texte soumis au Parlement nouvellement élu. **La loi est promulguée le 2 mars 1982, puis complétée par la loi du 22 juillet 1982. Ces premiers textes marquent la fin de la tutelle administrative *a priori* exercée par l'État, à laquelle se substitue un contrôle juridictionnel *a posteriori*. La Région est également créée. Enfin, Département et Région sont dirigés par un exécutif élu, et non plus par le représentant de l'État.**

C'est dans cette perspective qu'il faut appréhender les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983, qui ont modifié la répartition des compétences entre l'État et les différentes strates de collectivités. Jusqu'à 1986, 25 lois et environ 200 décrets vont constituer l'acte « I » de la décentralisation et compléter ce dispositif. La compétence des collectivités est reconnue en matière de développement économique, d'aménagement du territoire, d'éducation, d'infrastructures, etc. De manière plus générale, la clause de compétence générale, qui existait auparavant pour les seules communes,

est conférée aux Départements et Régions. Celle-ci prend une signification toute autre dans la perspective de la fin de la tutelle et permet aux collectivités d'intervenir sur tout sujet d'intérêt territorial ou local.

En 1992, la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République va relancer la coopération intercommunale. Elle sera également prolongée par la loi sur l'aménagement et le développement du territoire de 1995, ainsi que par la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale de 1999 qui comportent toutes trois des dispositions relatives aux intercommunalités.

L'acte « II » de la décentralisation, initié par Jean-Pierre Raffarin en 2003 et 2004, va parachever cette logique. La loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République de 2003 a permis l'adoption d'importants transferts de compétences nouvelles de l'État vers les collectivités territoriales. Elle modifie également la constitution et reconnaît notamment le caractère décentralisé de l'organisation de la République. En matière de transferts de compétences à proprement parler, on assiste avec la loi de 2004 relative aux libertés et responsabilités locales à un approfondissement de la décentralisation dans le domaine du développement économique, du tourisme, de la formation professionnelle ou concernant certaines infrastructures comme les routes, les aérodromes, les ports, en matière de logement social et de construction, d'enseignement ou de patrimoine. Cela entraîne un mouvement appuyé de transfert de personnels de l'État vers les collectivités, notamment les agents techniciens et ouvriers de service (TOS) employés dans les collèges et les lycées, et des agents de l'Équipement. Enfin, la loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales et celle du même jour relative au référendum local, donnent une nouvelle orientation à la décentralisation.

3. Après l'acte « II » : la rationalisation et la clarification

À partir de la loi portant réforme des collectivités territoriales, on assiste à un changement radical d'appréhension de la décentralisation par le législateur qui sera confirmé par la réforme territoriale engagée sous la présidence de François Hollande. En effet, **l'objet n'est plus de conférer davantage de compétences aux collectivités territoriales et à leurs groupements, mais de déterminer quelle est la répartition des compétences la plus efficace et la plus efficiente.** C'est d'ailleurs dans cette perspective que la question du « millefeuille administratif », et notamment de la suppression du Département, refait surface.

À l'issue de cet ensemble législatif, la clause générale de compétence est supprimée pour les Départements et les Régions, et les compétences des différents niveaux de collectivités sont sans conteste précisées et clarifiées, quoiqu'elles n'apparaissent clairement pas comme étant optimales, notamment du fait de la persistance de compétences partagées. Ainsi de manière schématique, la région, collectivité stratégique, se voit confier le développement économique et l'aménagement des territoires, le département les solidarités humaines et territoriales, et le bloc communal les politiques publiques de proximité.