

Instruction du Gouvernement

relative aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales

NOR RDFB1520836N

Paris, le 22 DEC. 2015

**Le Ministre de l'Intérieur, la Ministre de la Décentralisation
et de la Fonction publique, le Secrétaire d'État à la Réforme territoriale**

à

**Madame et Messieurs les préfets de région,
Mesdames et Messieurs les préfets de département**

La présente instruction abroge la circulaire NOR IOCB1203166C du 5 avril 2012 relative aux articles 73 et 76 de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales concernant les interventions financières des collectivités territoriales et de leurs groupements.

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) rationalise la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et supprime la clause de compétence générale des régions et des départements. Ses dispositions s'articulent avec celles de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) qui ouvre aux collectivités de nouvelles possibilités pour organiser les modalités de leur action commune et qui encadre les cofinancements.

Les compétences en matière d'action économique font l'objet d'une circulaire particulière.

I. La rationalisation des compétences et les modalités de l'action commune des collectivités territoriales

A. La suppression de la clause de compétence générale et ses effets

La clause de compétence générale trouvait son fondement à l'article L. 3211-1 du CGCT s'agissant des départements, et à l'article L. 4221-1 du CGCT s'agissant des régions. L'application de la clause de compétence générale supposait la réunion de deux conditions cumulatives, à savoir la présence d'un intérêt public local et l'absence d'une compétence exclusive relevant de l'État ou d'une autre collectivité territoriale.

Afin de clarifier les compétences de chaque échelon de collectivités territoriales, des compétences d'attribution se substituent à la clause de compétence générale. Pour savoir si la région ou le département peut intervenir, il convient donc de rechercher si un texte lui a attribué la compétence. Le tableau en annexe 1 récapitule les compétences concernées par niveau de collectivité.



Par exemple :

- *Les liaisons aériennes :*

En l'absence de compétence attribuée par la loi, il faut considérer que l'intervention des départements, qui se fondait jusqu'à présent sur la clause de compétence générale, n'est plus possible à moins que la liaison ait un caractère touristique indiscutablement prépondérant. En revanche, la région peut organiser ce type de liaison sur la base de sa compétence en matière d'aménagement du territoire et peut donc, le cas échéant, prendre la suite du département.

- *La présence des départements dans les parcs naturels régionaux (PNR) :*

Si les départements ne disposent pas de compétence globale en matière environnementale, ils demeurent compétents notamment en matière d'espaces naturels sensibles (chapitre II du titre IV du livre 1 du code de l'urbanisme), d'espaces agricoles et naturels périurbains (articles L. 143-1 et suivants du code de l'urbanisme) ainsi que dans les domaines de l'eau et des milieux aquatiques et marins (art. L. 211-7 du code de l'environnement). Or, les PNR « *concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public. A cette fin, ils ont vocation à être des territoires d'expérimentation locale pour l'innovation au service du développement durable des territoires ruraux* » (article L. 333-1 du code de l'environnement).

Les départements pourront ainsi continuer à œuvrer au sein des syndicats mixtes des parcs naturels régionaux, de sorte que leur participation au sein des syndicats de mixtes de PNR n'est pas remise en cause par la suppression de la clause de compétence générale.

- *Les maisons de santé :*

L'intervention des régions pourra être maintenue, dans les mêmes conditions qu'actuellement, en raison de la compétence fixée à l'article L.4221-1 du CGCT qui leur permet de « promouvoir le développement sanitaire de la région ».

Les dispositions du XX de l'article 133 de la loi NOTRe organisent la transition: « *sauf dispositions contraires, l'exécution des engagements juridiques, financiers et budgétaires pris par les départements et par les régions avant la date de publication de la présente loi en dehors des domaines de compétences que la loi leur attribue se poursuit jusqu'au 31 décembre 2015* ».

Les conséquences sur les organismes dépendant des collectivités territoriales et sur les syndicats mixtes sont décrites en annexe 7.

B. L'évolution du périmètre des compétences des collectivités

1°) Les régions

La loi NOTRe leur confie des compétences nouvelles en matière de transports publics non urbains et interurbains, de développement économique et d'aménagement du territoire. Elles bénéficient également de la décentralisation des centres de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS), et peuvent se porter candidates à la reprise des ports départementaux.

2°) Les départements

Leurs compétences sont dorénavant ciblées essentiellement sur la solidarité sociale et territoriale.

L'article 94 de la loi NOTRe réaffirme les compétences sociales des conseils départementaux en précisant que le département « met en œuvre toute aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité, de développement social, l'accueil des jeunes enfants, l'autonomie des personnes. Il est également compétent pour faciliter l'accès aux droits et services des publics dont il a la charge » (art. L. 3211-1 du CGCT).

En outre, la solidarité territoriale des départements a vocation à s'exprimer à travers leur capacité à financer des opérations ne relevant pas strictement de leurs compétences d'attribution (voir II C infra).

3°) Le bloc communal

Il conserve la clause de compétence générale et a ainsi la possibilité d'intervenir sur tous les sujets d'intérêt local lorsque la compétence en question n'a pas été attribuée à une collectivité relevant d'une autre catégorie à titre exclusif (art. L. 2121-29 du CGCT).

C. Les modalités de l'action commune des collectivités

1°) Les compétences partagées

Certaines compétences, par nature transversales, se trouvent partagées entre les différents échelons de collectivités territoriales. L'article 104 de la loi prévoit qu'il s'agit de la culture, du sport, du tourisme, de la promotion des langues régionales et de l'éducation populaire.

L'article 104 de la loi NOTRe n'est pas exhaustif. Ainsi, l'article L. 1425-1 du CGCT attribue expressément la compétence en matière d'aménagement numérique à l'ensemble des collectivités territoriales. D'autres exemples se trouvent dans les législations spécialisées. Il en est ainsi dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques et marins avec l'article L. 211-7 du code de l'environnement, qui relève de toutes les collectivités, à l'exception de la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » regroupant les items 1°-2°-5° et 8° de cet article et confiée au bloc communal à titre exclusif.

2°) Les compétences à chef de file (cf. annexe n°2 et annexe n°3)

La loi MAPTAM prévoit que dans chaque région est instituée une conférence territoriale de l'action publique (CTAP), laquelle constitue l'espace privilégié de la concertation entre les collectivités territoriales, leurs groupements et établissements publics, dans le but de favoriser un exercice concerté de leurs compétences. Le décret n° 2014-1076 du 22 septembre 2014 a précisé les modalités d'élection ou de désignation de ses membres.

Pour les compétences des collectivités territoriales relevant des domaines mentionnés à l'article L.1111-9 du CGCT dont l'exercice nécessite le concours de plusieurs collectivités ou groupements, est désignée une collectivité territoriale, en qualité de chef de file. Les chefs de file ont été retenus en tenant compte des compétences qu'ils détiennent par ailleurs dans les domaines considérés. L'annexe 2 récapitule dans chacun de ces domaines, qui ne recouvrent pas l'ensemble des compétences partagées, les principales compétences attribuées par la loi à la collectivité territoriale chef de file.

En outre, et au-delà de l'exercice de ses compétences propres, le chef de file est également chargé « d'organiser les modalités de leurs actions communes » dans ces domaines (article L. 1111-9 précité). Il lui appartient d'élaborer un projet de convention, dite convention territoriale d'exercice concerté d'une compétence, fixant « les objectifs de rationalisation et des modalités de l'action commune pour chacune des compétences concernées » (article L. 1111-9-1-V du CGCT). Ce projet est examiné par la CTAP dans les conditions prévues par son règlement intérieur. Les stipulations de la convention ne sont opposables qu'aux seules collectivités territoriales et établissements publics qui l'ont signée (cf. annexe n°3).

3°) Les délégations de compétences (cf. annexe n°4)

Les délégations de compétences entre collectivités territoriales, prévues à l'article L.1111-8 du CGCT sont l'une des modalités de rationalisation de l'action publique, notamment dans le cadre des compétences partagées pour lesquelles sont prévus des chefs de file.

Ce dernier type de délégation de compétence est compris dans les conventions territoriales d'exercice concerté des compétences prévues au V de l'article L. 1111-9-1 du CGCT.

II. Les incidences du nouveau cadre d'exercice des compétences sur le financement des projets publics (cf. annexe n° 5)

L'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales (CGCT) encadre les interventions financières des collectivités locales dans l'objectif de limiter la pratique des financements croisés, de mieux responsabiliser les collectivités initiatrices de projets d'investissement et de contribuer à la maîtrise de la dépense publique locale.

A. La participation minimale du maître d'ouvrage

Une participation minimale des collectivités territoriales ou des groupements de collectivités lorsqu'ils sont maîtres d'ouvrage est prévue. Elle s'apprécie au regard des financements apportés au projet par les seules personnes publiques (cf. annexe n° 6). Cette obligation d'un financement minimal du maître d'ouvrage s'applique aux seules dépenses d'investissement.

Dans le cadre d'un groupement de collectivités, la participation minimale doit être financée par les ressources propres du groupement. Il s'agit notamment de l'excédent de la section de fonctionnement (qui permet de dégager un autofinancement) ou de l'emprunt. Les subventions d'investissement que peuvent verser d'autres collectivités territoriales, y compris des communes membres du groupement, ne peuvent pas être considérées comme des ressources propres. Ce sont des cofinancements publics.

L'article L. 1111-9 du CGCT, tel que modifié par la loi MAPTAM, prévoit que le maître d'ouvrage d'une opération entrant dans le champ d'un domaine de compétences à chef de file doit assurer le financement d'au moins 30 % du montant total des financements publics qui lui sont accordés.

Toutefois, les collectivités peuvent convenir de déroger à cette participation minimale, dans le cadre des conventions territoriales d'exercice concerté des compétences élaborées par les collectivités chefs de file.

En tout état de cause, la participation minimale du maître d'ouvrage ne saurait être inférieure au seuil de droit commun de 20% fixé à l'article L. 1111-10 précité, sous réserve de trois types de dérogations (cf. annexe n°5 précitée) :

- les opérations menées dans le cadre de l'article 9 de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine,
- pour les projets d'investissement en matière de rénovation des monuments protégés au titre du code du patrimoine ou ayant pour objet de réparer les dégâts causés par les calamités publiques, sur décision préfectorale ;
- dans le cadre d'une dérogation spécifique à la Corse introduite par la loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012.

En outre, la règle de participation minimale ne s'applique pas aux opérations inscrites dans le contrat de plan conclu entre l'Etat et la région (CPER) ou menées sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat et de ses établissements publics (article L. 1111-10-IV du CGCT).

Enfin, les dépenses afférentes aux études menées en vue de la réalisation d'un projet constituent des dépenses d'investissement et peuvent donc être prises en compte pour le calcul de la participation minimale. En revanche, les frais relatifs aux études générales, qui ne sont pas menées en vue de la réalisation d'un projet, constituent des charges de fonctionnement et n'entrent donc pas dans le champ d'application des dispositions de l'article L. 1111-10 précité.

B. Le principe de l'interdiction des cofinancements région-département

Le 3° du I de l'article L.1111-9 du CGCT pose le principe de l'interdiction de cumuler des subventions de la région et du département pour les projets relevant des domaines de compétences à

chef de file, à l'exception des opérations figurant dans le contrat de plan conclu entre l'Etat et la région.

Les collectivités territoriales peuvent apporter leur cofinancement pour les opérations « figurant » aux CPER, c'est-à-dire aux opérations dont le financement fait l'objet d'une contractualisation, à l'exclusion des opérations seulement mentionnées dans les CPER.

Par ailleurs, un cofinancement région-département redevient possible, par dérogation au 3° du I de l'article L.1111-9 précité, lorsque ce cofinancement est prévu dans une convention territoriale d'exercice concerté d'une compétence relevant d'un chef de file (article L.1111-9-1-V du CGCT).

C. les interventions financières des collectivités territoriales hors de leurs compétences

S'agissant des régions, l'article 1^{er} de la loi NOTRe supprime la possibilité qui leur était ouverte de contribuer au financement des opérations d'intérêt régional des départements, des communes et de leurs groupements, ainsi que des GIP, et pour lesquelles elles n'ont pas de compétences. Autrement dit, les régions ne peuvent participer qu'au financement d'opérations entrant dans leur champ de compétences, ainsi qu'aux opérations inscrites aux CPER.

S'agissant des départements, l'article 94 de la loi NOTRe leur permet, outre les opérations inscrites aux CPER, de contribuer, même en dehors de leur champ de compétences, au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, à leur demande (codifié au I de l'article L.1111-10 du CGCT). Il y a ici une déconnexion entre compétence et financement, au titre de la solidarité territoriale. Cependant, le financement du département ne devra pas constituer une aide à une entreprise, même indirectement.

Vous ferez application de ces nouvelles règles non seulement dans le cadre du contrôle de légalité des délibérations concernées des collectivités locales, mais également lors de l'instruction des dossiers de demande de subvention.

Vous porterez une attention particulière à la chronologie de l'entrée en vigueur de la nouvelle répartition des compétences entre collectivités territoriales, à l'existence de délégations conventionnelles de compétences, ainsi qu'aux incidences du nouveau dispositif sur la capacité d'intervention financière de ces collectivités.

Vous voudrez bien nous faire part de toute difficulté d'application que vous rencontrerez.

Nos services (direction générale des collectivités locales, sous-direction des compétences et des institutions locales) se tiennent à votre disposition pour vous fournir tout élément complémentaire dont vous souhaiteriez disposer.


Bernard CAZENEUVE


André VALLINI


Marylise LEBRANCHU