



Réforme territoriale et
« décentralisation à la carte » :
une balkanisation des missions
publiques source d'inégalités ?

Claire BOSSEBOEUF

Mars 2016

Réforme territoriale et « décentralisation à la carte » : une balkanisation des missions publiques source d'inégalités

Claire Bosseboeuf

Etude FO-IRES

Mars 2016

Recherche effectuée dans le Cadre d'une convention conclue entre l'Institut de Recherches
Économiques et Sociales (IRES) et FO

Table des matières

PRÉSENTATION DE L'ETUDE	9
VOLET I	11
LOI DE MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE ET D'AFFIRMATION DES MÉTROPOLIS	11
Introduction.....	11
Historique	11
Contexte	13
Les projets de loi.....	13
I. LA CLARIFICATION DES COMPÉTENCES ET LA COORDINATION DES ACTEURS : UNE RÉFORME AXÉE SUR LE RÉTABLISSEMENT DE LA CLAUSE GÉNÉRALE DE COMPÉTENCE.....	15
Introduction.....	15
1. La suppression de la clause générale de compétence	16
2. Les dispositions adoptées par le législateur.....	22
§1. LA CONCRÉTISATIONS DES OBJECTIFS : LES NOUVELLES MODALITÉS DE RÉPARTITION DES COMPÉTENCES	25
A. UN CADRE LÉGISLATIF DESTINÉ À ENCADRER LA COORDINATION ET LA COOPÉRATION DES ACTEURS LOCAUX.....	25
B. LA MISE EN PLACE D'UN SYSTÈME DE « COMPÉTENCES DÉLEGUÉES ».....	36
CONCLUSION DU §1	49
§2. LES ASPECTS FINANCIERS DE LA RÉFORME	50
A. LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES	50
B. DÉVELOPPEMENT, ENCADREMENT ET TRANSPARENCE DES MODES DE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS DES ACTEURS PUBLICS LOCAUX.....	53
CONCLUSION	57
II. L'AFFIRMATION DES MÉTROPOLIS	58
§1. DISPOSITIONS GÉNÉRALES SUR L'INTERCOMMUNALITÉ	59
§2. LES MÉTROPOLIS	60
Les métropoles créées par la loi.....	67
VOLET II	83
LA LOI N° 2015-29 DU 16 JANVIER 2015 RELATIVE A LA DELIMITATION DES REGIONS, AUX ELECTIONS REGIONALES ET DEPARTEMENTALES ET MODIFIANT LE CALENDRIER ELECTORAL	83
INTRODUCTION	83
I. LE FEUILLETON LÉGISLATIF SUR LE DÉCOUPAGE DES RÉGIONS.....	87

A. LES MANŒUVRES PARLEMENTAIRES.....	87
Le refus de la procédure accélérée	87
La demande de commission spéciale.....	88
L’insuffisance de l’étude d’impact.....	88
La motion référendaire	91
Rejet du texte au Sénat	92
Examen à l’Assemblée nationale.....	93
B. RÉACTIONS GÉNÉRALES DE L’OPPOSITION	96
II. LE CONTENU DE LA LOI DU 15 JANVIER 2015	99
A. DES RÉGIONS PLUS GRANDES ET MOINS NOMBREUSES	99
La naissance des régions	99
La réduction législative du nombre de régions.....	100
B. DÉSIGNATION DU CHEF-LIEU ET DU NOM DES NOUVELLES RÉGIONS.....	105
C. EFFECTIF DES NOUVEAUX CONSEILS REGIONAUX	106
D. LE DROIT D’OPTION DES DÉPARTEMENTS	106
E. LES CONSÉQUENCES FINANCIERES ET MATÉRIELLES DE LA RÉFORME.....	107
III. LA DECISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 2014-709 DC DU 15 JANVIER 2015, LOI RELATIVE A LA DELIMITATION DES REGIONS, AUX ELECTIONS REGIONALES ET DEPARTEMENTALES ET MODIFIANT LE CALENDRIER ELECTORAL.....	109
VOLET III	111
LOI PORTANT NOUVELLE ORGANISATION TERRITORIALE DE LA RÉPUBLIQUE.....	111
INTRODUCTION	111
LA RÉORGANISATION DES RAPPORTS LOCAUX AU PROFIT DE RELATIONS RÉGIONS/PÔLES COMMUNAUX	115
I. L’ÉLEVATION DE LA RÉGION	116
A. LA NOUVELLE CARTE DES COMPÉTENCES DE LA RÉGION.....	117
B. L’OCTROI D’UN POUVOIR RÉGLEMENTAIRE AUX RÉGIONS	128
CONCLUSION RELATIVE À LA RÉGION :	133
II. LA MONTÉE EN PUISSANCE DE L’INTERCOMMUNALITÉ.....	134
A. LES OBJECTIFS INITIAUX DU GOUVERNEMENT : VERS LA DISPARITION DES COMMUNES ?	138
B. L’AVANCÉE DES DÉBATS SUR L’ÉVOLUTION DE L’INTERCOMMUNALITÉ.....	140
C. LE DISPOSITIF FINAL	141
III. UNE QUESTION NON ENCORE TRANCHÉE : L’AVENIR DES DÉPARTEMENTS	146
A. LA RESTRUCTURATION DES COMPÉTENCES DES DÉPARTEMENTS	147

B. UN AVENIR INCERTAIN	155
CONCLUSION RELATIVE AU DÉPARTEMENT:.....	157
CONCLUSION GÉNÉRALE	158
POINT SUR LES DISPOSITIONS FINANCIÈRES DE LA LOI <i>PORTANT NOUVELLE ORGANISATION DE LA RÉPUBLIQUE</i>	163

PRÉSENTATION DE L'ETUDE

L'année 2015 voit s'achever le processus de réforme territoriale voulue par M. François Hollande à son arrivée à la Présidence de la République. Cette réforme territoriale, a été portée par Mme Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction publique.

Dans ce cadre, elle a porté la dénomination « d'Acte III de la décentralisation », par référence, notamment aux lois Defferre de 1982 et 1983, puis à la loi 2004-809 du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales* baptisée « Acte II ». Cette terminologie a vocation à susciter des critiques, dès lors qu'une pièce de théâtre elle-même peut être constituée de plus de trois actes. Ainsi, si la volonté du Gouvernement était de clore le processus, on doit considérer qu'il n'existe aucune certitude sur ce point, d'autant que d'autres dispositions législatives ont vu le jour entre temps : ainsi faire de la réforme de Mme Marylise Lebranchu un « Acte III », c'est occulter ce qui a été fait avant l'alternance politique, notamment dans le cadre de la loi du 16 décembre 2010 (notamment la suppression de la clause générale de compétence des départements et des régions).

Il y avait donc une ambition forte du Gouvernement en place de faire évoluer l'organisation territoriale, et de s'inscrire dans la tradition des grandes lois de décentralisation. Aussi cet « Acte III » lancé à l'automne 2012 a vite été considéré comme l'une des priorités du nouveau quinquennat. La volonté initiale du Gouvernement était de respecter des principes de clarté, de cohérence, de transparence, et de démocratie... pourtant, les obstacles politiques, juridiques et, pourrait-on dire, techniques, ont été nombreux. Et cet « Acte III » de la décentralisation est vite apparu comme un « *chemin de croix* »¹. Ainsi, d'un seul texte voulu initialement, on est vite passé à trois textes, dont les modalités d'adoption n'ont pas respecté les calendriers initiaux.

La présente étude, vise à présenter ces trois textes qui ont fait cet « Acte III » : il s'agit donc de la loi 2014-58 du 27 janvier 2014 de *modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* (Volet 1) ; de la loi 2015-29 du 16 janvier 2015 *relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral* (Volet 2) et enfin de la loi 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République* (Volet 3).

Dégager les éléments d'une problématique commune de ces trois lois paraît difficile, car une vue d'ensemble de ces trois textes peut montrer une certaine forme d'incohérence. En effet, on pourra constater divers revirements, notamment à propos de la clause générale de compétence (supprimée en 2010, rétablie en 2014, puis de nouveau supprimée en 2015), ainsi que l'accentuation de certaines dispositions de 2010, ces dispositions mêmes que l'on a voulu occulter (notamment en ce qui concerne le développement des métropoles et la réforme de l'intercommunalité).

¹ M. Verpeaux, « La jupe-culotte et le chemin de croix. La réforme des collectivités locales », *AJDA* 2013, p. 1321.

Bien sûr, il est constant que dans un contexte de crise des finances publiques, l'ensemble de la réforme est marquée par une évolution structurelle des collectivités territoriales. Dans ce cadre, on relèvera l'existence de nouveaux transferts de compétences, une réforme en profondeur de l'intercommunalité, et des régions, qui conduit à un rééquilibrage des structures locales autour des pôles régions/intercommunalités. Mais les objectifs de clarté, de cohérence et de transparence affichés initialement sont loin d'être atteints... et le Conseil de l'Europe, dans le cadre de son premier rapport sur la mise en œuvre de la Charte de l'autonomie locale en France, vient de critiquer largement les efforts du Gouvernement². Les trois volets de l'étude, écrits de manière chronologique et concomitamment à la publication de chacun des trois textes, font état, d'une part, des ambitions fortes du Gouvernement sur la réforme de la décentralisation, et d'autre part, des compromis qu'il a dû faire. Ils relèvent également les incohérences et les critiques que ces dispositifs ont pu susciter, mais outre qu'un bilan de leur mise en œuvre sera nécessaire, il appartient au lecteur de se forger son propre avis sur la question.

² PASTOR Jean-Marc, « Le Conseil de l'Europe critique la réforme territoriale en France », *AJDA* 2016, p. 516.

VOLET I

LOI DE MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE ET D'AFFIRMATION DES MÉTROPOLES

Introduction

La réforme territoriale a été lancée à l'automne 2012 par Marylise Lebranchu, ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, et Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée à la décentralisation. Considérée comme l'une des priorités du quinquennat mais régulièrement retardée, la réforme de l'organisation territoriale a été élaborée pendant un an afin de procéder à la consultation des élus. Elle apparaît toutefois aujourd'hui comme un « *chemin de croix* »³, tant les obstacles politiques et juridiques sont nombreux.

Historique

Les lois du XIX^e siècle (loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux, loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale, loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes) ont pendant longtemps été les seules formant le droit des collectivités locales. Après ceux de 1982 et 2003, l'objectif fixé par François Hollande lors de son discours de clôture des états généraux de la démocratie territoriale le 4 octobre 2012 est celui d' « un acte III de la décentralisation »⁴ fondé sur « quatre principes : confiance, clarté, cohérence, démocratie ». La réforme n'apparaît toutefois pas comme une nouvelle vague de décentralisation, car il reste peu de compétences à transférer, mais plutôt comme un moyen de contribuer au « redressement économique et social de notre pays » selon Mme Lebranchu. Ainsi, si un acte de décentralisation est conçu comme « un ensemble de dispositions législatives plus ou moins nombreuses qui présentent entre elles une logique commune et qui vont donc dans le même sens [...], il est difficile d'identifier un acte III de la décentralisation, au point de laisser place à un sentiment de flottement qui laisse les acteurs et les observateurs de la décentralisation au milieu du gué, entre un acte III à peine né mais déjà finissant, et un acte III qui peine à émerger de la concertation entre le volontarisme des pouvoirs publics et le poids des structures locales et des élus locaux »⁵.

En tout état de cause, « pas plus la réforme de 2003 malgré sa prolixité sur le terrain constitutionnel que celle de 2010 n'ont retrouvé le souffle qui avait animé la décentralisation de 1982/1983 »⁶.

³ M. Verpeaux, « La jupe-culotte et le chemin de croix. La réforme des collectivités locales », *AJDA* 2013, p. 1321.

⁴ Discours de Dijon du 3 mars 2012 : « *J'annonce ici un nouvel acte de décentralisation. La République, elle est forte par son État, mais aussi par ses territoires. C'est ainsi qu'elle s'est construite dans son histoire. Ce fut très long, ce fut heurté [...]. Il a fallu un siècle encore (après 1884) pour qu'il y ait une grande loi, celle de 1982, pour faire entrer la France sur le chemin de la décentralisation, grâce à une autre grande figure de la République, François Mitterrand* ».

⁵ M. Verpeaux, *op. cit.*

⁶ Introduction du dossier sur « Les enjeux de la réforme des collectivités territoriales », *AJDA* 2013, p. 1316.

D'une part, pour la doctrine, la réforme de 2003 n'a pas constitué « un texte sacré porteur d'un droit des collectivités territoriales renouvelé », mais davantage « une sorte d'échafaudage à peu près inutile »⁷. La révision se contente en effet surtout de consacrer des principes existants (organisation décentralisée de la République, pouvoir réglementaire des collectivités locales, autonomie financière des collectivités locales, péréquation) ou d'en affirmer certains dont la portée a été largement réduite par la loi organique de 2004 (principe de la part déterminante des ressources fiscales parmi les ressources des collectivités) ou par la jurisprudence (principe de la compensation financière des transferts de compétences de l'État vers les collectivités⁸).

D'autre part, la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités locales fut certes présentée comme l'acte III de la décentralisation, mais aussi, par ses détracteurs, comme l'acte I de la « recentralisation ». La loi est issue des propositions du Comité pour la réforme des collectivités locales présidé par l'ancien Premier ministre Édouard Balladur (rapport du 5 mars 2009), et qui a également donné lieu à l'adoption de la loi du 16 février 2010 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et régionaux. Deux autres textes étaient restés à l'état de projet, l'un sur le renforcement de la démocratie locale, l'autre (un projet de loi organique) sur l'élection des membres des conseils de collectivités et d'EPCI.

La loi du 16 décembre 2010 s'inscrit dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), qui vise à simplifier les structures et institutions, et surtout à réaliser les économies rendues indispensables par l'accroissement des déficits publics. Dans cet objectif, la loi supprime les financements croisés et met un terme à la fameuse clause générale de compétence, laquelle représente environ 10% des dépenses des collectivités locales.

De même, la création des conseillers territoriaux aurait dû permettre de réduire les dépenses locales : le conseiller territorial aurait dû se substituer au conseiller régional et au conseiller général pour siéger dans les deux assemblées (conseil général et conseil régional). En conséquence, le canton était représentatif du département et de la région, la représentation de la région disparaissant car les conseillers étaient des élus cantonaux. Comme promis par la Gauche à l'époque, les conseillers territoriaux ont cependant été supprimés par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

⁷ B. Faure, « La révision constitutionnelle de 2003 », *AJDA* 2013, p. 1328.

⁸ Le Conseil constitutionnel avait déjà affirmé dans sa décision n° 2003-487 DC du 18 décembre 2003 (*Loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité*) que l'obligation de compensation ne vaut que pour les compétences obligatoires. Le Conseil ne consacre pas un droit à une compensation glissante et permanente des charges transférées, mais seulement le devoir pour l'État de maintenir un niveau suffisant de ressources pour ne pas entraver la libre administration des collectivités. S'agissant des contentieux récents opposant les collectivités à l'État, voir les décisions du Conseil constitutionnel du 22 septembre 2010 (décision n°2010-29/37 QPC, *Commune de Besançon - instruction CNI et passeport*) ; du 18 octobre 2010 (décision n°2010-56 QPC, *Département du Val-de-Marne - mesure d'accompagnement social personnalisé*) ; du 25 mars 2011 (décision n°2011-109 QPC, *Département des Côtes d'Armor - financement de la protection de l'enfance par les départements*) ; du 30 juin 2011 (décision n°2011-144 QPC, *Département de la Seine-Saint-Denis - concours de l'état au financement par les départements de la prestation de compensation du handicap*).

Contexte

La réflexion sur l'organisation territoriale a comporté trois phases : une consultation des élus, des réunions départementales et des rencontres à Paris les 4 et 5 octobre 2012. Malgré cela, de nombreuses associations d'élus ont manifesté leur opposition au projet, et les sénateurs leurs inquiétudes sur le texte. Les présidents de région se sont par exemple insurgés le 3 juillet 2013 contre le « choc de complexité et de bureaucratie » que constitue selon eux le dispositif, adopté à l'Assemblée nationale, de répartition des compétences entre collectivités territoriales lorsque plusieurs d'entre elles sont concernées par un dossier, et réglé sous la forme de conférences de l'action territoriale. Le 30 mai, cinq sénateurs des Bouches-du-Rhône de tous bords politiques avaient quant à eux manifesté devant le Sénat, avec d'autres élus du département, contre la création de la métropole Aix-Marseille-Provence.

De même, les sénateurs ont adopté à l'unanimité le 4 avril 2013, soit une semaine avant l'adoption du projet de loi en conseil des ministres, une résolution UMP proposée par l'ancien Premier ministre Jean-Pierre Raffarin, déclarant solennellement leur attachement à la décentralisation et affirmant leur « souhait de voir se mettre en place une véritable et ambitieuse politique équilibrée entre tous les territoires de la République ». Le texte rappelle également l'attachement du Sénat à la libre administration des collectivités locales et à leur autonomie financière, ainsi qu'à la commune, « pivot » de l'organisation territoriale. Le texte insiste enfin sur l'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre et sur le principe de compensation intégrale des transferts de compétences de l'État vers les collectivités.

L'adoption de ce texte révèle l'inquiétude des sénateurs quant au projet décentralisateur du gouvernement, et leur volonté de tracer les grandes lignes d'une réforme qui soit respectueuse des droits et des libertés des collectivités territoriales. Les sénateurs UMP ont par ailleurs annoncé la création d'une mission d'information sur l'avenir de la décentralisation.

Les projets de loi

Le texte initial de 124 articles et 205 pages n'a pu être déposé comme texte unique car il était trop « indigeste » pour les sénateurs. Huit jours avant son passage en conseil des ministres le 10 avril 2013, il a donc été découpé en trois selon une logique jugée confuse :

- un **projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles** : le premier texte comporte 55 articles. Il vise à clarifier les compétences des collectivités territoriales. et à « renforcer l'efficacité de la puissance publique nationale et locale afin de trouver des solutions aux difficultés posées par la crise économique et à la transformation des innovations territoriales en croissance économique de long terme ». Il institue les métropoles de Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence ;
- un **projet de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires** : régions et départements viennent s'intercaler dans le deuxième projet de loi, dont l'examen parlementaire était prévu en principe à l'automne ;

- un **projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale** : le troisième projet de loi sur la décentralisation, portant sur les communes, les intercommunalités (dont font pourtant partie les métropoles) et « les solidarités territoriales » viendra en discussion au Parlement après les élections municipales, vers la fin avril-mai 2014.

Toutefois, le 22 janvier 2014, le ministre des Relations avec le Parlement Alain Vidalies a annoncé qu'un nouveau projet de loi sur la décentralisation serait présenté en Conseil des ministres entre « le 2 et le 15 avril ». M. Vidalies a dit tabler sur une première lecture du texte à l'Assemblée nationale et au Sénat avant le 15 juillet pour une adoption définitive avant la fin de l'année et peut-être en novembre.

Alors que la loi sur les métropoles a été promulguée le 28 janvier 2014, les deux autres projets seront donc finalement abandonnés au profit d'un nouveau texte.

S'agissant du premier texte, l'accent est mis sur le couple régions-métropoles, moteur de croissance, et sur la mutualisation des moyens notamment par la coopération intercommunale, les départements et les communes restant avant tout des échelons de proximité.

Pour le Premier ministre Jean-Marc Ayrault, la grande innovation reste en outre l'instauration de métropoles, notamment celle de Paris et du Grand Lyon.

Toutefois peu de dispositions ont trouvé grâce aux yeux des sénateurs en première lecture. Tant la commission des lois au Sénat, présidée par Jean-Pierre Sueur, laquelle a présenté 140 amendements au projet initial, que les sénateurs en séance publique, ont modifié en profondeur le projet initial. C'est ensuite une majorité sénatoriale large (182 voix pour, 38 voix contre) mais hétéroclite – avec l'appoint d'un quart des sénateurs UMP et d'un tiers des centristes, tandis que les écologistes s'abstenaient et que les communistes votaient contre - qui a adopté, le 6 juin 2013, le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Le texte a été adopté en première lecture le 23 juillet à l'Assemblée nationale, puis en deuxième lecture, les 7 octobre et 12 décembre 2013. Après la réunion, le 17 décembre 2013, d'une commission mixte paritaire (CMP) qui est parvenue à élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion, ce texte a finalement été adopté par l'Assemblée nationale et le Sénat le 19 décembre 2013. Il a été validé par le Conseil constitutionnel, saisi par soixante députés en vertu de l'article 61 de la Constitution, dans une décision du 23 janvier 2014⁹.

La loi comporte deux titres :

- Titre I. Clarification des compétences et coordination des acteurs
- Titre II. L'affirmation des métropoles

⁹ Conseil constitutionnel, 23 janvier 2014, *Loi de modernisation de l'action publique locale et d'affirmation des métropoles*, décision n°2014-687 DC.

I. LA CLARIFICATION DES COMPÉTENCES ET LA COORDINATION DES ACTEURS : UNE RÉFORME AXÉE SUR LE RÉTABLISSEMENT DE LA CLAUSE GÉNÉRALE DE COMPÉTENCE

Introduction

Le 5 octobre 2012, devant les états généraux de la décentralisation, le Président de la République a déclaré : « Nous avons besoin d'acteurs qui soient reconnus, qui soient respectés, et en même temps qui soient responsables ». Il semble alors que l'affirmation et la reconnaissance des collectivités territoriales passent par la mise en œuvre d'un acte III de la décentralisation dont le premier volet vise, notamment, à réformer leurs compétences et leurs modalités d'intervention, afin de « retrouver l'esprit de la décentralisation de 1982 ». Sans être un texte de transfert de compétences comme a pu l'être la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, la loi de modernisation de l'action publique locale vise à permettre aux différents acteurs locaux de s'exprimer en fonction des spécificités de leurs territoires. Revenant sur le principe de spécialisation des compétences posé par la loi du 16 décembre 2010, la loi *de modernisation de l'action publique territoriale* rétablit la clause générale de compétence des départements et des régions, afin de leur permettre, notamment, de s'intégrer dans les nouveaux dispositifs de coordination des compétences. En effet, la volonté de définir les contours d'une nouvelle croissance économique et de faire participer les collectivités territoriales au redressement des finances publiques conduit le législateur à définir les outils d'une meilleure articulation des objectifs et des moyens d'action des acteurs publics locaux entre eux et avec l'État, en identifiant les échelons pertinents de l'action publique et en redéfinissant/ renforçant la notion de chef de file. Cette ambition affichée du Gouvernement implique alors de recentrer/ réorganiser les modalités d'intervention de l'État : « Cette nouvelle étape de la décentralisation sera également une réforme de l'État car les deux mouvements vont de pair » (cf. François Hollande). Dans ce cadre, l'Assemblée nationale a souhaité insérer dans le texte initial un article consacré au Haut Conseil des Territoires, instance de dialogue entre l'État et les collectivités territoriales dont la mise en place était prévue par un autre projet de loi, déposé en avril 2013¹⁰. Constitué de représentants du Gouvernement, du Parlement et des différentes collectivités territoriales, ce Haut Conseil, dont la création avait été annoncée par le Président de la République en octobre 2012, avait notamment vocation à donner son avis sur les projets de lois relatifs aux collectivités territoriales et sur les dispositions européennes ayant un impact sur ces dernières. Les sénateurs, s'estimant seuls dépositaires « de la mission de représentation des collectivités territoriales » ont vu d'un mauvais œil ce nouveau dispositif qui était également censé réunir en une seule instance la Commission des finances locales, la Commission consultative d'évaluation des normes et la Commission consultative sur l'évaluation des charges. Aussi, après une première suppression par le Sénat et une réintroduction par l'Assemblée nationale, il a été convenu en commission mixte paritaire que le Haut Conseil des Territoires devait faire l'objet d'un support juridique « à part ».

¹⁰ LEBRANCHU Marylise, *Projet de loi sur le développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale*, doc. Sénat, session ordinaire 2012-2013, n°497.

Cette réforme, que l'État a souhaité placer sous le signe de la clarté (Réf. aux rapports entre collectivités territoriales et entre collectivités territoriales et l'État), de la cohérence et de la transparence est essentiellement axée sur le rétablissement de la clause générale de compétence au profit des régions et des départements, qui avait été supprimée par le Gouvernement précédent.

On rappelle en effet que la décentralisation consiste à reconnaître l'existence, à côté de l'État, de personnes morales de droit public - les collectivités territoriales - dotées de compétences propres. Elle se manifeste alors par le partage de compétences entre l'État et les collectivités territoriales, effectué par le législateur sur le fondement de l'article 34 de la Constitution de 1958. Dans ce cadre, la loi du 7 janvier 1983 de *répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État* avait posé le principe d'une répartition claire des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, « dans la mesure du possible »¹¹. Celle-ci devait conduire à un système d'attribution de compétences par blocs entiers aux collectivités territoriales. Or, cette répartition des compétences par blocs est rapidement devenue un mythe et certains hommes politiques et théoriciens ont dénoncé l'existence d'un enchevêtrement croissant des compétences, conduisant notamment à l'impossibilité d'identifier un niveau de collectivités territoriales principalement compétent dans un certain nombre de domaines¹².

Ainsi, il semblerait que le principe de répartition par bloc de compétence ait permis uniquement de « distinguer la vocation générale de chaque échelon territorial »¹³. La clause générale de compétence a été tenue pour responsable de cette situation, et supprimée par la loi du 16 décembre 2010 de *réforme des collectivités territoriales (1)*. Relativisant sa responsabilité en matière d'enchevêtrement des compétences, la loi de *modernisation de l'action publique locale* la rétablit (2).

1. La suppression de la clause générale de compétence

Mécanisme complémentaire de répartition des compétences, la clause générale de compétence permet en principe de distinguer la collectivité territoriale de l'établissement public, celui-ci étant régi par un principe de spécialité. La clause générale de compétence pose en effet comme principe pour les collectivités territoriales une liberté d'agir, à condition de ne pas franchir certaines limites, posées notamment par le juge. Ainsi a-t-il déduit¹⁴ que les « affaires » des collectivités territoriales doivent poursuivre un intérêt public¹⁵ et chercher à satisfaire au mieux les besoins des populations locales¹⁶

¹¹ Article 3 de la loi 83-8 du 7 janvier 1983 *relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État*, JORF du 9 janvier 1983, p. 215.

¹² Voir notamment WARSMANN Jean-Luc, QUENTIN Didier, URVOAS Jean-Jacques, *La clarification des compétences des collectivités territoriales*, Rapport d'information 2009, doc. Ass. nationale, treizième législature, n°1153.

¹³ R. Vandierendonck, rapport sur le projet de loi, p. 18.

¹⁴ LE CHATELIER Gilles, « Le débat sur la clause générale de compétence est-il vraiment utile ? », AJDA 2009, pp. 186-187.

¹⁵ Conseil d'État, 11 octobre 1929, *Berton, Rec.*, p. 894 ; Conseil d'État, 17 octobre 1980, *Braesch, Rec.*, p. 625.

¹⁶ Conseil d'État, 1^{er} avril 1977, *Dame Grignard, Rec.*, p. 177 ; Conseil d'État, 2 août 1912, *Flornoy, Rec.*, p. 918 ; Conseil d'État, 5 décembre 1941, *Rousteau, Rec.*, p. 206).

tout en respectant un principe de neutralité¹⁷. Par ailleurs, l'intervention d'une collectivité territoriale hors des sentiers tracés par le législateur implique de respecter l'ordre juridique existant, et donc de ne pas empiéter sur les compétences d'une autre collectivité dès lors que la loi lui a attribué des compétences exclusives¹⁸, ou de ne pas contredire les lois et règlements qui ont vocation à s'appliquer sur le territoire national.

D'un point de vue purement conceptuel, la clause générale de compétence peut apparaître comme un non-sens dès lors que les compétences des collectivités territoriales sont des compétences d'attribution, dévolues par la loi¹⁹. Partant de là, les critiques à son égard sont nombreuses²⁰. Tenue pour responsable de l'éloignement des citoyens de la vie politique locale, elle était surtout perçue comme le facteur de l'enchevêtrement des compétences, de la dégradation des finances publiques et de la compétitivité des entreprises et d'inefficacité des politiques publiques²¹. Car la clause générale de compétence est inévitablement liée à une coopération financière entre collectivités territoriales et à la multiplication des financements croisés, ceux-ci étant à la fois les moteurs et le résultat de l'enchevêtrement des compétences²². « Les financements croisés entre les collectivités territoriales peuvent à première vue avoir un effet de rationalisation de la dépense en soumettant l'analyse de son opportunité aux critères d'un tiers et en évitant des doublons nés de compétences respectives mal définies. Mais l'impact peut aussi être inflationniste, dans la mesure où il s'agit souvent pour l'un au moins des partenaires d'intervenir dans un champ en marge de sa compétence et d'inciter l'autre à la dépense »²³. Ainsi, le retour à une répartition claire des compétences entre collectivités territoriales, préconisé notamment par le rapport Balladur²⁴ était indissociable d'un encadrement des financements croisés, ce dernier ayant d'ailleurs fait l'objet d'un consensus entre les parlementaires²⁵.

¹⁷ Conseil d'État, 23 octobre 1989, *Commune de Pierrefitte-sur-Seine, Rec.*, p. 209. Une collectivité territoriale ne peut s'engager dans un conflit collectif du travail en apportant son aide à l'une des parties au litige (Conseil d'État, 20 novembre 1985, *Commune d'Aigues-Mortes, Rec.*, p. 330 ; Conseil d'État, 11 octobre 1989, *Commune de Gardanne, Rec.*, p. 188), mais elle peut octroyer une aide sociale aux enfants de grévistes en leur accordant la gratuité des restaurants scolaires communaux (Conseil d'État, 11 octobre 1989, *Commune de Port-Saint-Louis-du-Rhône, Rec.*, p. 184).

¹⁸ Conseil d'État, 29 juin 2001, *Commune de Mons-en-Barœul*, req. n° 193716.

¹⁹ HAQUET Arnaud, *La loi et le règlement*, op. cit., p. 103.

²⁰ Voir notamment ATTALI Jacques, *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*, Rapport au Président de la République, 2008 ; LAMBERT Alain, *Les relations entre l'État et les collectivités territoriales*, Rapport au premier Ministre, 2007 ; WARSMANN Jean-Luc, QUENTIN Didier, URVOAS Jean-Jacques, *Rapport d'information sur la clarification des compétences des collectivités territoriales*, op. cit..

²¹ WARSMANN Jean-Luc, QUENTIN Didier, URVOAS Jean-Jacques, *Rapport d'information sur la clarification des compétences des collectivités territoriales*, Doc. Ass. nationale, treizième législature, n° 1153, 2008, p. 26.

²² QUENTIN Didier, URVOAS Jean-Jacques, WARSMANN Jean-Luc, *Rapport sur la clarification des compétences des collectivités territoriales*, op. cit., p. 69.

²³ RICHARD Pierre, *Solidarité et performance, Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, 2006, p. 79.

²⁴ « Le bon sens y invite et appelle à une « révision générale des compétences » dont le but serait d'attribuer à chaque catégorie de collectivités locales les compétences qu'elle est à même de mieux exercer ». Le rapport du Comité pour la réforme des collectivités territoriales, présidé par Monsieur Balladur, a dégagé cinq critères qui auraient pu permettre la spécialisation des compétences des collectivités territoriales, parmi lesquels se trouvait l'idée d'attribuer certaines compétences à l'échelon territorial le plus pertinent : Comité pour la réforme des collectivités locales, *Il est temps de décider*, Rapport au Président de la République, 2009, p. 33.

²⁵ Loi 2010-1563 de réforme des collectivités territoriales, op. cit.

Partant de là, la loi du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales* a posé le principe d'une spécialisation des compétences des collectivités territoriales, en supprimant la clause générale de compétence des départements et des régions²⁶.

De même, elle a posé le principe d'un encadrement des financements croisés, et depuis le 1^{er} janvier 2012, « 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 étant posée à 20% des financements apportés par des personnes publiques à ce projet. L'idée d'un plafond-plancher de participation des collectivités territoriales, maîtres d'ouvrages d'opérations d'investissement, a été posée par le rapport de Monsieur Pierre Richard en 2006. Selon lui, la multiplication de cofinancements de sources différentes sur un même projet aboutit à limiter l'implication du maître d'ouvrage. Il préconisait ainsi une participation minimale des collectivités territoriales maîtres d'ouvrage d'une opération d'investissement de 50%²⁷. Finalement, le seuil des 20% adopté par le législateur en 2010 correspond aux obligations qui s'imposent aux maîtres d'ouvrage qui souhaitent bénéficier de subventions de l'État²⁸ (ce % a changé avec la loi *de modernisation de l'action publique territoriale* : voir infra). Quelques exceptions et dérogations à ce régime sont prévues²⁹.

Considérée pour responsable de bien des maux, la clause générale de compétence n'est pas, historiquement, perçue comme une manne pour l'action des collectivités territoriales. Elle a fait sa première apparition dans la loi municipale du 5 avril 1884 qui dispose que le « conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune »³⁰ et marque ainsi la première apparition de l'idée de « compétence » et la consécration d'un « pouvoir municipal » longtemps dénié à la commune. Cette formulation présentait l'avantage de ne pas procéder à une énumération limitative et non

²⁶ Article 73 de la loi 2010-1563 *de réforme des collectivités territoriales*, JORF du 17 décembre 2010, p. 2246. La loi reprend ainsi en partie les préconisations du rapport Lambert (LAMBERT Alain, *Les relations entre l'État et les collectivités territoriales*, op. cit., p. 8).

²⁷ *Ibidem*, p. 4.

²⁸ Article 10 du décret 99-1060 du 16 décembre 1999 *relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement*, JORF du 18 décembre 1999, p. 18875.

²⁹ *Des exceptions sont prévues notamment pour les projets d'investissement destinés à réparer les dégâts causés par des calamités publiques : des dérogations peuvent être accordées par le représentant de l'État dans le département, au vu de l'importance des dégâts et de la capacité financière des collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales intéressés. Une dérogation à ce taux de participation est également prévue en matière de rénovation des monuments protégés. À l'origine, il n'était question d'accorder cette dérogation qu'aux travaux liés à la rénovation des monuments historiques classés, et les débats parlementaires ont conduit à étendre cette dérogation à l'ensemble des monuments soumis à un régime de protection posé par le code du patrimoine. Sur la réglementation des financements croisés, voir la circulaire IOCB12031166C du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration 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, non publiée. Voir également HASTINGS-MARCHADIER Antoinette, « L'encadrement des financements croisés : quels gages de responsabilisation ? », JCP A 2011, n°14, pp. 44-49.*

³⁰ Actuel Article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales.

exhaustive des compétences municipales. Initialement réservée à des interventions concrètes des communes (le pesage par exemple), elle n'a pas (ou peu) suscité de réflexions quant à son impact³¹.

Cependant, la pratique a conduit à complexifier la notion de clause générale de compétence, devenue alors le seul élément explicatif de l'intervention des collectivités territoriales dans des domaines non prévus par la loi. De plomb, la clause générale de compétence se serait alors transformée en or en devenant le seul élément explicatif de l'intervention des collectivités territoriales dans des domaines non prévus par la loi³². L'idée que tout ce qui n'était pas interdit était permis était dotée d'un fondement légal, la clause générale de compétence. Elle a été étendue en 1982 aux départements³³ et aux régions³⁴.

Ainsi, dès lors qu'elle est considérée comme un mythe, la suppression de la clause générale de compétence par la loi du 16 décembre 2010 peut être contestée. Mais ne serait-ce pas l'État lui-même qui serait à la base d'une coexistence des attributions législatives des collectivités territoriales et de la clause générale de compétence, et ainsi de la multiplication des financements croisés³⁵? En effet, sachant que le législateur ne peut se contraindre lui-même, la théorie de la répartition des compétences par blocs s'est « installée en doctrine comme un mythe, comme une référence à la fois obligée et vaine »³⁶. De fait, si l'exposé des motifs de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales mentionnait la volonté de « clarifier l'exercice de nombreuses compétences, soit en supprimant les mécanismes et dispositifs de co-responsabilité ou de co-gestion entre l'État et les collectivités territoriales, soit en clarifiant les champs de compétences conjointes à plusieurs niveaux de collectivités territoriales »³⁷, le contenu même du texte n'est pas à la hauteur de l'ambition initialement affichée. Plusieurs autres obstacles à une répartition par blocs de compétences peuvent être mentionnés : ainsi il est assez difficile d'envisager une répartition stricte des compétences qui favoriserait l'indépendance matérielle de chaque catégorie de collectivités territoriales dès lors que la réforme d'une compétence aura forcément des répercussions sur les autres collectivités territoriales : « Ainsi l'État, par ses propres politiques sectorielles, impose de reconsidérer régulièrement le contenu des compétences décentralisées »³⁸. De plus, une attribution légale de compétence confère une exclusivité à la collectivité qui en est investie, mais toutes ces dispositions peuvent elles-mêmes être mises en échec par le législateur lui-même, car ce dernier ne se considère pas comme lié par les compétences attribuées.

³¹ PONTIER Jean-Marie, « Mort ou survie de la clause générale de compétence ? », *BJCL* 2011, p. 11. Voir également PONTIER Jean-Marie, « Requiem pour une clause générale de compétence ? », *JCPA* 2011, n°2, pp. 47-55.

³² PONTIER Jean-Marie, « Mort ou survie de la clause générale de compétence ? », *BJCL* 2011, pp. 11-24.

³³ Article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales.

³⁴ Article L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales.

³⁵ PONTIER Jean-Marie, « Mort ou survie de la clause générale de compétence », *op. cit.* ; et PONTIER Jean-Marie, « Requiem pour une clause générale de compétence ? », *op. cit.*

³⁶ FAURE Bertrand, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 2^{ème} éd., p. 479.

³⁷ Exposé des motifs de la loi 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, *JORF* du 17 août 2004, p. 14545 (voir Sarkozy Nicolas, *Projet de loi relatif aux responsabilités locales*, Doc. Sénat, session ordinaire 2003-2004, n°4).

³⁸ FAURE Bertrand, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 2011, pp. 492-493.

Autre critique avancée par certains auteurs, l'irréversibilité du domaine de la loi. En effet, on doit relever un accroissement continu du domaine de la loi, car dès que le législateur statue sur une matière il en fait une compétence législative. Aussi la théorie de la décentralisation peut-elle « souffrir de l'extension continue du domaine de la loi. Des lois de plus en plus nombreuses et détaillées prennent pied sur les problèmes du moment (sécurité, solidarité sociale, logement...) où, jusque-là, les initiatives locales trouvaient leur place sur le fondement de pouvoirs traditionnels »³⁹, tels que la clause générale de compétence...

Enfin, les désengagements de l'État sur le territoire local depuis 1982, mais surtout avec la révision générale des politiques publiques semblent avoir contraint les collectivités territoriales à s'investir dans des domaines qui n'étaient pas les leurs, pour compenser l'absence de l'État :

- Prestation de maîtrise d'œuvre auprès des petites communes
- Ingénierie publique, développement de missions d'expertise locale
- Aide au développement de structures juridiques et médicales, etc.

Il en ressort que même sans valeur constitutionnelle⁴⁰, la clause générale de compétence serait « consubstantielle » à la décentralisation : cette idée se vérifie par le fait que les transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales posent peu de « véritables obligations » à l'égard de ces dernières, et que, sans la clause générale de compétence, bon nombre d'intervention locales ne trouveraient pas de fondement juridique (ex. des cantines scolaires, des crèches, des services de portage de repas, etc.). Ce caractère consubstantiel de la clause générale de compétence découle d'ailleurs du texte même de 2010. En effet, bien que supprimant la clause générale de compétence des départements et des régions, le législateur a tempéré ce principe par trois points, signe bien évident qu'une répartition de compétences par blocs n'est pas possible, même dans les domaines pour lesquelles il paraît pertinent d'affirmer la vocation générale d'un échelon territorial :

1. **Les régions et les départements pouvaient se saisir, par délibération motivée, des sujets régionaux ou départementaux pour lesquels la loi n'a donné aucune compétence spécifique à une autre personne publique.** Cette possibilité d'intervention des départements et des régions en dehors des sentiers battus a été vue par le Conseil constitutionnel comme une garantie du principe de libre administration des départements et des régions : dans le cas d'une suppression clause générale de compétence, il a affirmé que le principe de libre administration des collectivités territoriales n'était pas remis en cause dès lors que « les dispositions critiquées permettent au conseil général ou au conseil régional, par délibération spécialement motivée, de se saisir respectivement de tout objet d'intérêt départemental ou

³⁹ FAURE Bertrand, *Droit des collectivités territoriales*, op.cit., p. 495.

⁴⁰ Conseil constitutionnel, Décision 2010-618 DC du 9 décembre 2010, *Loi de réforme des collectivités territoriales*, Rec., p. 367 : dans cette décision, le Conseil constitutionnel a repris les théories dégagées dans les différents rapports précités, en soulignant que la clause générale de compétence ne découlait d'aucun principe constitutionnel, et qu'elle n'était garantie par aucun principe fondamental reconnu par les lois de la République.

régional pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique »⁴¹. Il constatait également que dans ce cadre, le principe de subsidiarité posé par l'article 72 alinéa 2 de la Constitution de 1958 « n'est pas non plus méconnu »⁴².

2. **Le législateur de 2010 avait prévu que la loi pouvait toujours, à titre exceptionnel, « prévoir qu'une compétence [soit] partagée entre plusieurs catégories de collectivités territoriales ».**
3. **Surtout, le législateur a renoncé à supprimer la clause générale de compétence dans certains domaines** : ainsi la loi prévoyait que « les compétences en matière de tourisme, de culture et de sport [seront] partagées entre les communes, les départements et les régions »⁴³. « En effet, les interventions multiples y sont la règle et il serait sans doute trop complexe, et trop nocif pour les activités et les acteurs de ces différents domaines, de vouloir y rigidifier les interventions et des financements »⁴⁴.

De même, les modalités de l'encadrement des financements croisés, telles qu'elles sont posées par la loi du 16 décembre 2010, traduisent la difficulté d'une répartition claire des compétences : le législateur s'est en effet contenté de poser un certain nombre de conditions à leur réalisation⁴⁵, dans une optique de responsabilisation des collectivités territoriales et de rationalisation de la dépense publique. Mais, là encore, il a posé des exceptions, en renonçant par exemple à se positionner sur les projets liant les collectivités territoriales et l'État⁴⁶. Dans ce cadre, les régions continuent à avoir un rôle majeur dans le cadre de développement et de l'aménagement du territoire. Dans les autres domaines, le législateur a tenu compte de l'importance des départements dans le processus des financements croisés. Le rapport de Monsieur Pierre Richard sur la *Solidarité et la performance* souligne en effet que les départements sont « les plus forts contributeurs au profit des autres collectivités et établissements publics »⁴⁷. Aussi peuvent-ils toujours, depuis le 1^{er} janvier 2012, contribuer au financement des opérations dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements. De même, les régions peuvent soutenir les départements, les communes et leurs groupements, ainsi que les groupements d'intérêt public, dans le cadre du « financement des opérations d'intérêt régional ». Cette disposition, qui se veut restrictive, présente quelques difficultés d'interprétation. Aussi l'idée générale est qu'elle ne remet pas en cause les interventions financières des régions qui, finalement, interviennent toujours dans l'intérêt régional.

Mais la loi durcit le principe même du cofinancement en imposant une concertation et un rapprochement des actions des départements et des régions. Ceux-ci devront mettre en place, conformément aux dispositions de l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales, un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services. Ce schéma vise à clarifier

⁴¹ Conseil constitutionnel, Décision 2010-618 DC du 9 décembre 2010, *Loi de réforme des collectivités territoriales*, *Rec.*, p. 367.

⁴² Article 72 alinéa 2 de la Constitution de 1958 : « Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ».

⁴³ Article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction prévue au 1^{er} janvier 2015.

⁴⁴ COURTOIS Jean-Patrick, *Rapport sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales*, doc. Sénat, session ordinaire 2009-2010, n° 559, p. 108.

⁴⁵ Article 76 de la loi 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales* (précitée), codifié à l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales.

⁴⁶ Article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales.

⁴⁷ Pierre RICHARD, *Solidarité et performance, Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*, *op. cit.*, p. 78.

les interventions publiques sur le territoire de la région, et à rationaliser l'organisation financière et administrative des départements et des régions. Facultatif, il deviendra obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2015, et en son absence, aucun projet dans la région concernée ne pourra bénéficier d'un cumul de subventions d'investissement ou de fonctionnement accordées par un département et une région⁴⁸. Une seule dérogation est prévue à ce principe : elle vise les subventions de fonctionnement aux communes et aux groupements intercommunaux dans le domaine de la culture, du sport et du tourisme. Cette disposition permettra sans doute aux communes et aux groupements intercommunaux d'assurer la gestion quotidienne de leurs installations culturelles, sportives et touristiques. Mais dans son principe, elle risque d'empêcher la concrétisation de projets nouveaux. La limitation des subventions régionales et départementales risque donc d'entraîner un tarissement et une réduction des dépenses communales, notamment dans le domaine culturel.

2. Les dispositions adoptées par le législateur

La loi de *modernisation de l'action publique locale* vise à « redonner aux départements et aux régions les capacités d'action dont ces collectivités territoriales ont besoin pour assurer le dynamisme de nos territoires, tout en modernisant la rédaction des dispositions du code général des collectivités territoriales ». Dans ce cadre, le Gouvernement est parti du postulat selon lequel la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions n'est pas déterminante pour la clarification de l'action publique locale. Il confirme ainsi l'idée d'une inutilité du débat sur le maintien ou la suppression de la clause générale de compétence : car elle n'est « en effet, au regard des départements et des régions, seules collectivités pour laquelle la suppression a été envisagée, qu'un épiphénomène qui, d'un point de vue budgétaire, reste résiduel »⁴⁹. La dégradation de la situation financière de ces deux collectivités territoriales les a conduites, de fait, à se recentrer naturellement sur leurs compétences obligatoires. Aussi leur intervention sur le fondement de la clause générale de compétence est-elle de plus en plus limitée.

Il faut aussi mentionner l'hypothèse selon laquelle le Gouvernement aurait pris conscience du fait que la focalisation des débats sur la clause générale de compétence ne suffit pas à répondre pleinement à la question essentielle de la cohérence de la répartition des différents champs d'action de chaque échelon territorial. Aurait-il l'ambition de résoudre ces difficultés ? Les dispositions adoptées traduisent, sur le papier, un souci de cohérence, relié à une volonté de moderniser les dispositions du code général des collectivités territoriales.

Ainsi la loi de *modernisation de l'action publique locale* revient sur la suppression de la clause générale de compétence et sur le principe d'une répartition des compétences exclusives entre collectivités

⁴⁸« (...) sauf s'il est décidé par une commune dont la population est inférieure à 3 500 habitants ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la population est inférieure à 50 000 habitants » (Article L. 1618-8 du code général des collectivités territoriales).

⁴⁹ LONG Martine, « La fin de la clause générale de compétence ? », *BJCL* 2013, p. 645.

territoriales⁵⁰, qui était, comme on l'a vu précédemment, plus symbolique que réelle⁵¹. L'article 1^{er} de la loi *de modernisation de l'action publique territoriale* rétablit donc la clause générale de compétence des départements et des régions métropolitaines et d'outre-mer, en reprenant la formule consacrée selon laquelle le conseil général/régional « règle par ses délibérations les affaires du département/ de la région ». Chaque assemblée « statue sur tous les objets sur lesquels elle est appelée à délibérer par les lois et règlements et sur tous les objets d'intérêt (départemental ou régional) dont elle est saisie ». Cette nouvelle rédaction des dispositions du code général des collectivités territoriales que l'État affirme la coexistence de deux types de compétences :

- Celles qui résultent des lois de transfert et des règlements liés, notamment, aux compétences déléguées par l'État aux collectivités territoriales (cf. infra).
- Celles qui résultent d'une habilitation générale des collectivités territoriales à intervenir sur toute question d'intérêt local. L'intérêt local (régional, départemental ou municipal) est difficile à définir, et, au vu de la jurisprudence relative à l'emploi de la clause générale de compétence précitée, il ressort que l'action des collectivités territoriales, pour être d'intérêt public local, doit répondre à trois critères. D'une part, elle doit bénéficier directement aux besoins de la population, et, d'autre part, rester neutre. Enfin, elle doit répondre à un intérêt public.

La notion d'intérêt public local confirme l'existence même de la clause générale de compétence, déniée par certains auteurs, pour lesquels l'intérêt public local ne serait pas une notion conceptuelle mais simplement une notion fonctionnelle donnant titre à agir. Pour d'autres auteurs, il existerait, pourtant, à côté de la décentralisation et des transferts de compétences, une aptitude juridique des collectivités territoriales à intervenir sur certains domaines⁵². Et cette intervention est naturelle, portée par un projet politique défendu dans le cadre d'élections locales⁵³. Il y aurait là une forme d'« auto-administration locale » qui correspondrait à la vocation reconnue par la loi à toute collectivité territoriale à servir l'intérêt public local. Cette idée est corroborée par exemple par la loi du 14 décembre 1789 *relative à l'organisation des communes dans le royaume* et qui pose le principe selon lequel les communes auront deux types de compétences, propres au pouvoir municipal, et propres à l'administration générale de l'État (article 49).

On doit cependant relever que les dispositions initiales du projet de loi, qui visaient à reconnaître le rôle de la commune et de la subsidiarité dans l'organisation des politiques publiques locales ainsi que du principe de l'autonomie financière des collectivités territoriales ont été supprimées. Les parlementaires ayant en effet jugé que ces principes étaient dépourvus de portée normative, et qu'ils faisaient doublons avec les dispositions constitutionnelles.

⁵⁰ Ex article 73 de la loi du 16 décembre 2010, qui prévoyait qu'à compter du 1^{er} janvier 2015, l'article L. 1111-4 alinéa 2 préciserait que « les compétences attribuées aux collectivités territoriales le sont à titre exclusif ».

⁵¹ *Ibidem*, p. 648. Voir également Bertrand Faure, « La nouvelle compétence générale des départements et des régions », *RFDA* 2011, p. 240.

⁵² JM Pontier, JC Douence ou F. P. Benoît.

⁵³ Voir également Bertrand Faure, « La nouvelle compétence générale des départements et des régions », *op. cit.*, p. 646.

Enfin, on doit souligner également que les nouvelles dispositions prévoient que le conseil départemental « a compétence pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, **dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes** » ; et 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, ainsi que pour assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales, **dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes** ». Mettant en avant la volonté d'organiser la cohérence d'action entre chaque échelon de collectivité territoriale, cette disposition reprend, dans des termes différents, l'affirmation posée par le Conseil d'État selon lequel « l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales 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 »⁵⁴. C'est bien cette lecture habilitant les collectivités territoriales à statuer sur toutes questions d'intérêt public local sous réserve qu'elles ne soient pas dévolues par la loi à l'État ou à d'autres personnes publiques que le Gouvernement a entendu faire prévaloir.

On peut être surpris de ces nouvelles dispositions, et notamment du retour de la clause générale de compétence, dès lors que la loi de modernisation de l'action publique territoriale souhaite s'inscrire dans le droit sillage de la décentralisation de 1982. En effet, l'objectif affiché est bien de retrouver l'esprit de la décentralisation de 1982, affirmation qui peut paraître paradoxale dès lors que l'ambition des lois de décentralisation, était, à cette époque, fondée sur la volonté d'une répartition des compétences « par bloc ». Même si, dans les faits (au regard des restrictions budgétaires notamment), les collectivités territoriales semblent suivre ce chemin, ce n'est pas, sur le papier, ce que prévoit la loi de 2014. Mais « l'esprit » de l'acte I de la décentralisation, c'est bien la responsabilisation des collectivités territoriales, avec la fin de la tutelle préfectorale notamment ; aussi peut-il être considéré comme « préservé ». Cependant, ce nouveau dispositif législatif qui crée de nouvelles modalités de répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales (§1) et prévoit les modalités financières de cette répartition (§2) ne conduit pas à une « clarification des compétences ». Au contraire, la « responsabilisation » voulue par le législateur conduit à une forme de « décentralisation à la carte », allant à l'encontre de l'unité catégorielle des collectivités territoriales.

⁵⁴ Conseil d'État, 29 juin 2001, *Commune de Mons-en-Baroeul*, Rec., p.

§1. LA CONCRÉTISATIONS DES OBJECTIFS : LES NOUVELLES MODALITÉS DE RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

La réforme des collectivités territoriales se donne comme objectif de :

- Faire tomber le mythe des blocs de compétences
- Fédérer les initiatives locales
- Adapter la mise en œuvre des compétences aux réalités du terrain

Dans ce sens, elle envisage de nouvelles modalités de répartition des compétences, remettant ainsi légèrement en cause le principe d'une répartition des compétences exclusivement fondée sur les transferts opérés par le législateur.

En effet la décentralisation est fondée sur l'octroi, par le législateur de compétences et d'attributions effectives aux collectivités territoriales. Ce principe est posé à l'article 34 de la Constitution, qui prévoit que « la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources », en application notamment du principe de subsidiarité : l'article 72 de la Constitution de 1958 précise en effet, « les collectivités territoriales ont vocations à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ». Cette disposition ne permet pas aux collectivités territoriales de s'autosaisir. Ce principe aurait pourtant pu donner une nouvelle vigueur à la clause générale de compétence, mais de fait, il ne fait qu'imposer à la loi de rechercher l'échelon le plus pertinent de gestion. Dans ce cadre, la loi de modernisation de l'action publique territoriale prévoit les modalités de transfert d'une nouvelle compétence aux communes, qui sera de droit transférée aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre : la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, compétence confiée aux communes (futur article L. 211-7 du code de l'environnement) (article 56 de la loi)⁵⁵.

De plus, la volonté de responsabiliser les acteurs locaux conduit à l'institutionnalisation d'outils de coordination afin, donc, de tenir compte des réalités de terrain. Aussi le législateur a-t-il donné un cadre législatif à la coordination et à la coopération locale (A). De plus, il a prévu les modalités d'une délégation des compétences de l'État aux collectivités territoriales intéressées (B).

A. UN CADRE LÉGISLATIF DESTINÉ À ENCADRER LA COORDINATION ET LA COOPÉRATION DES ACTEURS LOCAUX

L'article 1^{er} du projet de loi initial affirmait deux principes relatifs à l'exercice coordonné des compétences des collectivités territoriales : était reconnue l'existence d'un principe de coordination des interventions des collectivités territoriales et de l'État, ainsi que l'existence d'un principe de libre

⁵⁵ Noter que, en parallèle, le Sénat a adopté une proposition de loi relative à la gestion et à la prévention des inondations (20 novembre 2013).

organisation des modalités d'exercice des compétences des collectivités territoriales. Ces prescriptions ont été retirées en première lecture par les sénateurs, qui estimaient qu'elles faisaient doublon avec le principe de libre administration des collectivités territoriales reconnu à l'article 72 de la Constitution. En outre, l'affirmation législative d'outils de coopération et de collaboration locale ne constitue pas une révolution dès lors que l'on sait de longue date que la coordination des acteurs locaux est une véritable nécessité pour assurer l'efficacité de l'action publique locale. Cette nécessité est liée à la superposition des acteurs locaux sur un même territoire, ce qui peut notamment les conduire à partager/ à contribuer ensemble au fonctionnement d'une même activité d'intérêt général.

Cependant, la loi *de modernisation de l'action publique territoriale* se propose de préciser les contours de la coopération locale. La suppression, en 2013, du conseiller territorial, élu local institué par la loi du 16 décembre 2010 et censé représenter à la fois le département et sa région, a conduit à rendre inopérants les schémas d'organisation des compétences et de mutualisation des services. Institués également par le législateur en 2010, ils avaient vocation à organiser les compétences temporairement déléguées du département vers la région ou inversement, ainsi que les conditions dans lesquelles certains de leurs services pourraient être mutualisés. Devenus sans objet avec l'abrogation des dispositions relatives au conseiller territorial, ce schéma est supprimé par la loi de modernisation de l'action publique territoriale. Cette suppression est contrebalancée par la volonté marquée du législateur d'encourager le développement d'actions concertées entre collectivités territoriales, notamment en vue de la mutualisation des moyens.

Ainsi le nouvel article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales pose une liste de compétences qui pourront être exercées en commun par les collectivités territoriales voire déléguées à d'autres collectivités. Cette organisation concertée des compétences devait être précisée dans un pacte de gouvernance territoriale. Débattu dans le cadre de la conférence territoriale de l'action publique (voir infra), ce pacte avait vocation à se présenter comme un outil privilégié de la clarification des compétences et de la rationalisation des moyens d'action des collectivités territoriales. Initialement, il devait être constitué de schémas sectoriels élaborés par les collectivités territoriales et relatifs aux modalités d'exercice de certaines compétences (étaient visées, obligatoirement, les compétences pour lesquelles la loi désignerait une collectivité territoriale chef de file, et facultativement, les autres compétences). Ce dispositif était un système de sanction : les collectivités territoriales non-signataire de ce pacte de gouvernance territoriale se seraient vues contraintes par des dispositions plus strictes en matière de financements croisés. Cependant, le dispositif a été jugé trop complexe par le Sénat, et supprimé en première lecture. À la place, les sénateurs ont proposé la mise en place de schémas généraux de compétences, sur le modèle des schémas régionaux d'aménagement du territoire ou des schémas régionaux de développement économique qui comportent un volet organisationnel définissant les délégations de compétences, l'organisation des interventions financières et les conditions de mutualisation des services.

L'Assemblée nationale a cependant souhaité restaurer le pacte de gouvernance territoriale, ou un dispositif similaire. De ce fait, elle a renversé la logique initiale de sanction. Il en ressort que le texte final pose un principe selon lequel la coordination des acteurs locaux dans l'exercice de certaines compétences repose sur les critères suivants :

- Dans le cas où cette coordination conduit à des délégations de compétences, celles-ci sont prévues dans une convention territoriale d'exercice concerté

- La participation minimale du maître d'ouvrage, est fixée à 30 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques
- La région et le département peuvent indifféremment subventionner les opérations relevant de cette coordination de compétences, à l'exception des projets figurant dans les contrats de projets État-Régions.

Ces deux derniers points réforment le dispositif prévu par la loi du 16 décembre 2010 pour régler les financements croisés : le premier fait passer le taux minimal de participation du maître d'ouvrage d'une opération concertée de 20 à 30%. Le deuxième rétablit, finalement les financements croisés : le département peut participer à tous projets (et non plus seulement aux projets communaux ou intercommunaux ; la région n'est plus limitée par des interventions d'intérêt régional – quoique, comme dit précédemment, ce terme était ambigu, dès lors que tout projet situé sur le territoire d'une région peut avoir un intérêt régional).

L'ensemble de ces dispositions est prévu au I du futur article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales (article 3 de la loi). Elles peuvent néanmoins faire l'objet de dérogation : en effet il est prévu que les conventions territoriales d'exercice concerté puissent prévoir des dérogations à l'obligation pour le maître d'ouvrage d'un projet concerté de financer ce projet à hauteur minimale de 30%. Ces conventions peuvent également permettre aux départements et aux régions de financer des projets figurant dans les contrats de projets État-Régions.

Le développement de relations de partenariats entre collectivités territoriales passe donc d'un dispositif d'incitation-sanction à un dispositif dérogatoire : les critères essentiels de la concertation locale peuvent en effet faire l'objet de dérogation dans le cadre des conférences de l'action publique territoriale qui constituent l'outil essentiel de la coopération locale et qui, dans ce cadre, permettent de concrétiser les opérations relevant notamment, des collectivités territoriales dans le cadre d'un chef de filât (1). Le tout est donc débattu dans le cadre de ces conférences de l'action publique territoriale et fait l'objet de conventions territoriales d'exercice concerté (2).

1. L'institutionnalisation du principe de la collectivité territoriale chef de file

La constitutionnalisation de la notion de « collectivité territoriale chef de file », contrairement aux objectifs et à la volonté du constituant, n'a apporté aucune véritable révolution en matière de développement de la concertation entre collectivités territoriales : on l'a dit précédemment, en effet, la concertation et la coordination sont des outils nécessaires à l'affirmation des politiques publiques. Or, le principe d'une attribution exclusive des compétences aux collectivités territoriales par le législateur n'a jamais interdit celui d'une coopération entre collectivités territoriales. Ainsi les compétences des collectivités territoriales ne sont-elles pas « initiales », ou exclusives de l'intervention de l'État et des autres collectivités territoriales : rien n'est définitivement figé dans l'attribution des compétences⁵⁶ et celles-ci peuvent être « partagées ». Mais les outils de la coopération locale sont tels qu'ils ne permettent pas d'identifier « à coup sûr » les collectivités « chef de file ». Ce « flou artistique » est lié à la nécessité de concilier la notion de « chef de file » avec la préservation de la libre

⁵⁶ ALCARAZ Hubert, « Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence constitutionnelle après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 » *RFDA* 2009, p. 497

administration des collectivités territoriales. Dans ce sens, le législateur avait posé le principe de l'interdiction de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre (article L. 1111-3 du code général des collectivités territoriales)⁵⁷, avant que ce dernier ne soit repris par le constituant en 2003 : l'article 72, al. 5 de la Constitution reprend-t-il ce principe, en affirmant qu' « aucune collectivité territoriale ne peut exercer de tutelle sur une autre ». On entend par « tutelle » la volonté, par exemple, d'une collectivité territoriale de contrôler les procédures ou l'utilisation de fonds relatifs à la gestion d'un équipement ou la mise en œuvre d'un projet subventionné par elle. Outre ce pouvoir de contrôle, la tutelle se manifeste également par un pouvoir d'autorisation/approbation, de sanction, voire de substitution⁵⁸.

La conciliation de l'interdiction de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre et du principe de la collectivité territoriale « chef de file » peut être contestée dès lors que le terme même « chef de file » peut renvoyer à « l'idée de commandement d'une entité administrative sur d'autres »⁵⁹. D'ailleurs, les dispositions constitutionnelles relatives à l'interdiction de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre et à la notion de chef de file sont reliées par le terme « cependant ». Cette rédaction laisse entendre que le législateur pourrait déroger au principe de non tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, interprétation dont se sont défendus les parlementaires, après l'adoption de la réforme constitutionnelle. De fait, la notion de collectivité territoriale chef de file, non expressément affirmée dans la Constitution, doit-elle être mise en balance avec l'interdiction de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre. Dans ce sens, le Conseil constitutionnel a affirmé que les dispositions de l'article 72, al. 5 de la Constitution « habilent la loi à désigner une collectivité territoriale pour organiser et non pour déterminer les modalités de l'action commune de plusieurs collectivités »⁶⁰. En l'espèce les dispositions législatives analysées et relatives aux contrats de partenariat prévoyaient non l'instauration d'une délégation de compétence, mais un véritable transfert de compétence dans le cadre d'un projet qui aurait été mutualisé. « Les modalités de coopération entre collectivités territoriales doivent par conséquent demeurer strictement limitées et excluent, en toute hypothèse, que l'une d'entre elles soit habilitée à décider pour l'ensemble, le transfert de ce type de pouvoir faisant basculer la coopération dans la tutelle »⁶¹. Le Conseil constitutionnel a alors fait une lecture respectueuse des intentions du constituant de 2003, dès lors que la notion de « chef de file » ne permet de déroger que de manière limitée à l'interdiction de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre : il peut être question d'organisation, mais non de détermination⁶².

⁵⁷ Article L. 1111-3 du code général des collectivités territoriales, issu de l'article 2 de la loi 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, *JORF* 9 janvier 1983, p. 215 : « *La répartition de 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* ».

⁵⁸ Voir Conseil d'État, 12 décembre 2003, *Département des Landes*.

⁵⁹ JOYE Jean-François, « La notion de « chef de file » en droit des collectivités territoriales », ...

⁶⁰ Conseil constitutionnel, Décision n°2008-567 DC du 24 juillet 2008, *Loi relative aux contrats de partenariat*, cons. 32.

⁶¹ ALCARAZ Hubert, « Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence constitutionnelle après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 » *op. cit.*, p. 497

⁶² ALCARAZ Hubert, « Le principe de libre administration des collectivités territoriales dans la jurisprudence constitutionnelle après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 » *op. cit.*

Il ressort de cette jurisprudence que les modalités de coordination entre collectivités territoriales n'ont pas changé, car les dispositions insérées en 2003 dans la Constitution ne permettent rien de plus « que ce qu'autorisait la jurisprudence constitutionnelle appliquant le principe de libre administration et ne possède pas plus d'intérêt qu'une réaffirmation, sans chercher à prolonger, compléter ou adapter ». Tout au plus doivent-elles être prises comme une consécration de l'irréalisme de la répartition des compétences par blocs.

Or, pour certains auteurs, le « flou » dans la répartition des compétences entre collectivités territoriales s'est aggravé avec les dispositifs institués en 2010 : l'instauration des schémas d'organisation et de mutualisation des services entre les départements et les régions, l'institution d'un principe de délégation des compétences entre collectivités territoriales (article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales), et les multiples possibilités offertes aux métropoles d'exercer certaines compétences au lieu et place des départements et des régions rendent difficiles la clarification des compétences et l'identification de collectivités territoriales « pilotes », dès lors que ces dispositions n'ont pas été adoptées dans une démarche « fédéraliste » : en effet, « la loi aurait pu placer les collectivités dans un rapport d'autorité [de ce type]. Il lui suffisait pour ce faire de retenir une interprétation audacieuse de la notion de collectivité chef de file prévue à l'article 72, alinéa 5, de la Constitution. Le législateur aurait pu considérer qu'elle permettait à un territoire de déterminer les objectifs à atteindre, le choix des moyens d'y parvenir devant seul être réservé aux autres collectivités concernées dans leurs circonscriptions respectives. La loi aurait ainsi pu se fonder sur le principe de subsidiarité de l'article 72, alinéa 2, de la Constitution pour réserver à chaque catégorie de collectivité locale le pouvoir d'imposer ses décisions aux autres dans des domaines strictement déterminés »⁶³.

Le dispositif prévu par la loi *de modernisation de l'action publique territoriale* semble tenter un effort de clarification, sans toutefois revenir sur l'éclatement de l'unité catégorielle des collectivités territoriales actuellement en cours. Pour ce faire, il institutionnalise une nouvelle fois⁶⁴ le principe de collectivité territoriale « chef de file » pour un certain nombre de compétences partagées par les différents niveaux de collectivité territoriale, car la notion permet « d'introduire une rationalité dans l'exercice [de ces compétence] tout en respectant le principe de non tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre. Elle conduit les collectivités territoriales à définir ensembles les modalités de l'exercice commun d'une compétence partagée, afin que l'échelon jugé le plus pertinent en assure la mise en œuvre »⁶⁵. Elle est également un moyen d'agir sur l'efficacité des actions communes tout en évitant un gaspillage des moyens.

Quant aux modalités de désignation d'une collectivité territoriale chef de file, plusieurs solutions peuvent être envisagées – une fois précisée la question de savoir si les groupements de collectivités territoriales visent ou non les formes de droit privé (SEML, association, GIP, SPL). En effet, la loi peut décider :

- de confier la coordination de l'ensemble des politiques locales à un niveau unique. Cette hypothèse est irréalisable pour des raisons politiques : il s'agirait alors de désigner la région

⁶³ BOTTINI Fabien, « Identité constitutionnelle de la France et réforme territoriale », *AJDA* 2011, p. 1876.

⁶⁴ Voir la loi d'août 2004 de libertés et de responsabilités locales.

⁶⁵ VANDIERENDONCK René, *Rapport sur le projet de loi de Musée des arts et traditions populaires et d'affirmation des métropoles*, Doc. Sénat, session ordinaire 2012-2013, n°580, p. 66.

chef de file systématique sur un ensemble de compétences porteuses... mais cette hypothèse irait à l'encontre du principe de libre administration et modifierait en profondeur la notion même de décentralisation.

- de distinguer les chefs de file par type de compétences.
- de laisser aux collectivités locales le soin de désigner la collectivité chef de file en fonction de leurs besoins sur un champ de compétences donné .

Le législateur a choisi de recourir à la deuxième hypothèse. Le nouvel article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales prévoit donc que les collectivités territoriales joueront le rôle d'autorités coordinatrices des politiques locales pour l'exercice de compétences qui ne sont pas exclusivement assumées à un échelon précis. Mais, si on peut relever un effort de clarification, il manque, pour une application uniforme du principe sur tout le territoire, que le législateur détermine lui-même les objectifs à atteindre en la matière.

Le tableau ci-dessous présente les différentes compétences partagées pour lesquelles chaque catégorie de collectivités territoriales se voit attribuer le rôle de chef de file :

Régions	Départements	Communes et établissements publics de coopération intercommunale
- aménagement et au développement durable du territoire - protection de la biodiversité - climat, à la qualité de l'air et à l'énergie - développement économique - soutien de l'innovation - internationalisation des entreprises - intermodalité et complémentarité entre les modes de transports - soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche	- action sociale, développement social et contribution à la résorption de la précarité énergétique - autonomie des personnes - solidarité des territoires <u>Noter</u> que le département_« est consulté par la région en préalable à l'élaboration du contrat de plan conclu entre l'État et la région (...) afin de tenir compte des spécificités de son territoire »	- mobilité durable - organisation des services publics de proximité - aménagement de l'espace ; - développement local

Si le législateur se fonde sur le principe de subsidiarité pour organiser la répartition de ces compétences et instituer des « chefs de file », il ne réserve pas à une catégorie de collectivité territoriale le pouvoir « d'imposer » aux autres les modalités de mise en œuvre d'une politique publique dont l'objet lui a pourtant été spécifiquement confié : ainsi chaque collectivité territoriale se voit « chargée d'organiser les modalités de l'action commune des collectivités territoriales », et non

pas de la « déterminer ». Dans ce sens, et pour respecter les dispositions constitutionnelles en la matière, aucun dispositif de contrainte n'est prévu à l'encontre des autres collectivités territoriales. Seule la formule contractuelle peut permettre d'aboutir à une véritable coordination des collectivités territoriales autour d'un « chef de file ». Dès lors, la mise en œuvre de cette coordination passe par l'élaboration d'une convention territoriale d'exercice concerté dans le cadre des conférences territoriales de l'action publique : « Les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs groupements pour l'exercice des compétences mentionnées aux II à IV sont débattues par la conférence territoriale de l'action publique prévue à l'article L. 1111-9-1 ».

2. Les conférences territoriales de l'action publique

Les conférences territoriales de l'action publique ont remplacé les conférences de l'exécutif créées dans un cadre régional par la loi du 13 août 2004 de *libertés et responsabilités locales*. Les conférences de l'exécutif régional étaient des instances régionales de concertation entre la région et les départements la composant, ayant pour mission d'étudier et débattre de tous sujets concernant l'exercice de compétences pour lesquelles une concertation est prévue par la loi et de tous domaines nécessitant une harmonisation entre les deux niveaux de collectivités. Elles ont été considérées comme « des lieux de négociation efficaces. Permettant de rassembler, de manière régulière, l'ensemble des acteurs responsables de politiques publiques du territoire, ces instances de dialogue favorisent la concertation et la mise en place de solutions pragmatiques en réponse à des difficultés locales. Lorsqu'elles sont activées régulièrement, les conférences des exécutifs accélèrent le temps de l'action publique locale »⁶⁶. Ainsi, les documents parlementaires citent des expériences réussies de coordination locales, par exemple en Bretagne (le « B16 », qui réunit le président du conseil régional, les présidents des quatre départements composant la région et des onze communautés d'agglomération bretonnes, et dont l'existence et les méthodes de travail ont permis notamment l'aboutissement du cofinancement de la ligne à grande vitesse par les collectivités territoriales bretonnes). Cependant, la recherche d'une efficacité de la gestion des politiques publiques a conduit à la suppression des conférences de l'exécutif, qui faisaient doublon avec les conférences territoriales de l'action publique.

Instituées dans le texte déposé par le Gouvernement, elles ont vu leur marge de manœuvre affaiblies par le Parlement :

- L'Assemblée nationale s'est efforcée en effet de recentrer l'action de la conférence territoriale de l'action publique sur la coordination des acteurs locaux, et a supprimé le principe selon lequel la conférence territoriale de l'action publique pouvait se saisir de tout sujet d'intérêt local.

⁶⁶ Jacqueline GOURAULT et GUILLAUME Didier, *Rapport d'information sur le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales*, Doc Sénat, session ordinaire 2010-2011, n°272.

- Initialement la conférence territoriale de l'action publique était constituée de deux formations, l'une permettant le dialogue État/collectivités territoriales, et l'autre dédiée exclusivement à la concertation locale. Cette double formation a été supprimée par le Sénat aux fins de simplification. Ainsi, instance de dialogue des collectivités territoriales, la conférence territoriale de l'action publique peut accueillir/ associé à ses travaux le préfet et tout élu ou tout organisme non représenté.
- Les modalités de fixation de leur ordre du jour ont été supprimées au profit d'un principe de libre organisation de leurs travaux.

Ainsi l'article 4 de la loi prévoit un nouvel article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales, qui crée dans chaque région, une conférence territoriale de l'action publique. Celle-ci est chargée « de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics ». Elle « peut débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements », et « peut être saisie de la coordination des relations transfrontalières avec les collectivités territoriales étrangères situées dans le voisinage de la région ».

Présidée par le président de la région (ou par l'autorité exécutive de la collectivité territoriale régie par l'article 73 de la Constitution), la conférence territoriale de l'action publique est constituée de :

Région	Départements	Communes	Établissements publics de coopération intercommunale
- L'exécutif régional => <i>au cours des débats parlementaires est apparue l'idée que la présidence de la conférence territoriale de l'action publique par le président de la région limitait les risques d'une politisation accrue de la conférence territoriale de l'action publique</i>	- Les présidents des conseils généraux ou un représentant de l'autorité exécutive des collectivités territoriales exerçant les compétences des départements sur le territoire de la région	- Un représentant élu des communes de plus de 30 000 habitants de chaque département - Un représentant élu des communes comprenant entre 3 500 et 30 000 habitants de chaque département - Un représentant élu des communes de moins de 3 500 habitants de chaque département	- Les présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 30 000 habitants ayant leur siège sur le territoire de la région - Un représentant élu des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de moins de 30 000 habitants ayant leur siège sur le territoire de chaque département
Le cas échéant, un représentant des collectivités territoriales et groupements de collectivités des territoires de montagne, au sens de l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne			

Cette composition a fait l'objet de multiples modifications, de la part des sénateurs notamment, qui souhaitent que les communes rurales bénéficient d'une représentation au sein de la conférence territoriale de l'action publique.

Un décret précisera les modalités d'élection ou de désignation des membres de la conférence territoriale de l'action publique, sachant que « pour la désignation dans chaque département des représentants des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre non membres de droit de la conférence territoriale de l'action publique et lorsqu'une seule liste complète de candidats réunissant les conditions requises a été adressée au représentant de l'État dans le département, il n'est pas procédé à une élection ».

Quant à son fonctionnement, la conférence territoriale de l'action publique « organise librement ses travaux, au travers de commissions thématiques, et leur publicité dans le cadre de son règlement intérieur. Elle est convoquée par son président, qui fixe l'ordre du jour de ses réunions. Chaque membre peut proposer l'inscription à l'ordre du jour de questions complémentaires relevant des compétences exercées par la personne publique ou la catégorie de personnes publiques qu'il représente ou pour lesquelles cette personne publique est chargée d'organiser les modalités de l'action commune des collectivités territoriales.

Le représentant de l'État dans la région est informé des séances de la conférence territoriale de l'action publique. Il y participe lorsque la conférence donne son avis sur une demande d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre tendant à obtenir la délégation de l'exercice d'une compétence de l'État dans le cadre fixé à l'article L. 1111-8-1. Il participe aux autres séances à sa demande.

La conférence territoriale de l'action publique peut associer à ses travaux tout élu ou organisme non représenté. Elle peut solliciter l'avis de toute personne ou de tout organisme ».

Lorsqu'elle débat des projets visant à coordonner les interventions des personnes publiques (et notamment les modalités de mise en œuvre du chef de filât⁶⁷), elle devient le terrain de l'élaboration des conventions territoriales d'exercice concerté d'une compétence. Cette convention « fixe les objectifs de rationalisation et les modalités de l'action commune ».

Est ainsi visée, la définition des modalités de mise en œuvre du chef de filât, qui peut conduire notamment à :

⁶⁷ La conférence territoriale de l'action publique peut également débattre de la répartition d'une compétence pour laquelle le législateur n'a pas désigné de chef de file, dès lors que cette compétence n'est pas exclusivement exercée par une seule collectivité territoriale, cf. article L. 1111-9-1 VII : « Lorsque l'exercice d'une compétence autre que celles mentionnées à l'article L. 1111-9 est partagé entre plusieurs catégories de collectivités territoriales, chaque collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre attributaire de cette compétence peut formuler des propositions de rationalisation de son exercice. Ces propositions font l'objet d'un débat au sein de la conférence territoriale de l'action publique ».

- Des délégations de compétences entre collectivités territoriales, ainsi que les délégations de la région ou du département à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8.
- La création de services unifiés, en application de l'article L. 5111-1-1

L'institution d'un système contractuel ne va pas bouleverser les pratiques du développement local. En effet, la contractualisation entre collectivités territoriales s'est développée depuis les années 1980, et elle est utilisée notamment comme un moyen de lutter contre les dispersions des centres de décisions afin d'assurer la coordination des actions publiques : par exemple, la loi du 2 janvier 2002 a prévu la conclusion dans chaque département d'une convention pluriannuelle conclue entre l'État, le département et les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale gestionnaires d'établissements ou de services afin de coordonner la mise en œuvre de l'action sociale et médico-sociale. Mais cette nouvelle affirmation de la notion de chef de file est sans doute un peu plus poussée que celle qui résultait de la loi du 13 août 2004 (en effet, cette loi a affirmé le rôle de chef de file de la région et du département, respectivement en matière de développement économique et d'action sociale) : les conventions d'exercice concerté des compétences, pourraient sans doute, de par leur terminologie même, avoir une valeur plus contraignante que les schémas régionaux et départementaux qui découlent de la mise en œuvre du dispositif prévu en 2004. Mais ce qui ressort de la législation de 2004 c'est la consécration de la qualité de « chef d'orchestre » des collectivités territoriales chef de file qui « sans contrainte mais par l'emploi d'une gestuelle incitatrice et coordinatrice, parvient à assurer la cohérence de participation des intervenants »⁶⁸. Et c'est bien « un chef d'orchestre » qu'est la collectivité territoriale chef de file, dès lors qu'elle est dénuée de tout pouvoir juridique : cette négation pouvait constituer un problème en 2004, qui pouvait conduire à nier l'efficacité même du principe du chef de file. En effet, même si le chef de file du département et de la région était constitué par la mise en place de schémas départementaux et régionaux de développement établis en concertation avec les autres acteurs locaux, leur concrétisation ne dépendait que de la bonne volonté de ces derniers.

La loi de modernisation de l'action publique territoriale reconnaît/impose aux collectivités territoriales d'élaborer un projet de convention pour chacun des domaines de compétences pour lesquels le législateur les a reconnu chef de file (noter que la région et le département « élaborent un projet de convention », et que les communes « peuvent élaborer un projet de convention »⁶⁹). Ces projets de

⁶⁸ GELIN-RACINOUX Laurence, « La fonction de chef de file dans la loi du 13 août 2004 » *AJDA* 2007, p. 283.

⁶⁹ À ces dispositions s'ajoutent le fait que « la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités, chargé par la loi de l'élaboration d'un plan ou d'un schéma relatif à l'exercice d'une compétence des collectivités territoriales au niveau régional ou départemental, peut élaborer un projet de convention organisant les modalités de leur action commune pour cette compétence » et que « la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités, chargé par la loi d'élaborer un plan ou un schéma relevant d'une compétence pour laquelle l'article L. 1111-9 le charge de l'organisation des modalités de l'action commune, peut élaborer un projet de document unique tenant lieu de plan ou schéma et de convention territoriale d'exercice concerté de la compétence concernée, en respectant les prescriptions et procédures de consultation et d'approbation prévues

convention prévoient « les niveaux de collectivités territoriales concernés ou les collectivités compétentes définies par des critères objectifs sur l'ensemble du territoire de la région », ainsi que les modalités de délégation de compétence ou de mise en place de services unifiés (voir infra). Ainsi, comme en 2004, le législateur reconnaît à chaque catégorie de collectivité territoriale chef de file un rôle d'impulsion / orientation / coordination / animation. De plus, elle confère à ces conventions un caractère incitatif, dès lors que « les stipulations de la convention sont opposables aux seules collectivités territoriales et établissements publics qui l'ont signée. Elles les engagent à prendre les mesures et à conclure les conventions nécessaires à sa mise en œuvre ». Outre la question de savoir si cette disposition instaure une véritable responsabilité contractuelle des collectivités territoriales (voir infra), il est certain que les collectivités territoriales non signataires ne pourront bénéficier des « avantages » qui pourraient découler de ce contrat. Par exemple, la collectivité territoriale qui ne contracte pas avec la région « responsable » du développement du territoire et de l'aménagement et du développement durable du territoire risque de se voir priver de certaines compétences. La technique contractuelle peut présenter d'autres inconvénients : une collectivité territoriale pourrait se voir contrainte d'adhérer à des clauses qui ne la satisfont pas, et définies en dehors de son consentement. De même, l'idée d'une « tutelle masquée » ou indirecte, a pu être avancée : en effet, la notion de tutelle peut également être entendue dans un sens beaucoup plus large, et revêtir des formes plus « insidieuses » consistant à contraindre une collectivité à effectuer certains choix, à influencer ses décisions ou à lui imposer le respect de certaines conditions, de telle ou telle procédure⁷⁰ ou encore à contraindre une collectivité à financer certains projets. Mais, s'en tenir à cette acceptation large de la notion conduit à la vider de sa substance, car dans de telles hypothèses, toutes les relations inter collectivités territoriales devraient être considérées comme une forme de tutelle.

Pour autant, on doit considérer que le législateur a imaginé « une procédure qui permette à toutes les collectivités partenaires d'adhérer en amont et de participer à la définition du programme d'actions »⁷¹ : en effet, les collectivités territoriales examinent, au sein des conférences territoriales de l'action publique, sur les projets de convention proposées par les collectivités territoriales « chefs de file ». Les conditions de cet examen ne sont pas précisées et il reviendra aux conférences territoriales de l'action publique de les déterminer dans leur règlement intérieur. Toujours est-il que le principe de libre administration des collectivités territoriales est pleinement respecté par cette procédure d'élaboration de la convention qui ne peut excéder six ans, durée d'un mandat local. De même, il est prévu qu' « au moins une fois par an, la collectivité territoriale chargée d'organiser les modalités de l'action commune adresse à l'organe délibérant des collectivités territoriales et aux établissements publics concernés un rapport détaillant les actions menées dans le cadre de la convention territoriale d'exercice concerté de la compétence ou du plan d'actions, ainsi que les interventions financières intervenues » (article L. 1111-9-1, VIII). Il y a donc un bilan de la mise en œuvre de la convention, ce bilan devant faire « au terme d'une période de trois ans ou en cas de changement des conditions législatives, réglementaires ou financières au vu desquelles elles ont été adoptées ».

pour chaque document. Le document unique comporte un volet regroupant les dispositions prévues en application des 1° à 5° du présent V applicables à ses seuls signataires. (...) ».

⁷⁰ GARREC René, *Rapport sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République*, doc. Sénat, session ordinaire 2002-2003, n°27, p. 107.

⁷¹ BRISSON Jean-François, « Les nouvelles clés constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l'État et les collectivités territoriales », *AJDA* 2003, p. 529.

Coordinatrice, la collectivité territoriale chef de file doit respecter le principe de libre administration des autres collectivités territoriales. Cependant, le texte, sur quelques points, ne paraît pas très clair :

- **D'une part**, « la collectivité territoriale ou l'établissement public auteur du projet de convention territoriale d'exercice concerté de la compétence **peut prendre en compte les observations formulées** lors des débats de la conférence territoriale de l'action publique pour modifier le projet présenté ». Il semble alors que la convention puisse ne pas faire l'unanimité.

Lors des débats parlementaires, s'est posée la question de savoir si la convention territoriale d'exercice concerté de compétence était « définie » ou « débattue » dans le cadre des conférences territoriales de l'action publique. Or, le terme « débattre » est plus large que le terme « définir »... on en déduit que le dernier mot appartient à la collectivité territoriale rédactrice ?

- **D'autre part**, le projet de convention une fois examiné est transmis au représentant de l'État dans la région, et aux collectivités territoriales et établissements publics appelés à prendre les mesures nécessaires à sa mise en œuvre. Les organes délibérants de ces derniers disposent de trois mois pour approuver la convention, qui sera signée par leur président.

Y-a-t-il alors une obligation de signer certaines conventions et pas les autres ? En principe, non, et cette absence d'obligation est en lien avec le principe de libre administration – et de la liberté contractuelle des collectivités territoriales. Mais « quid », alors, des collectivités territoriales non-signataire ? On risque fort de retrouver face à une organisation peu rationalisée du territoire, car aux différences régionales que consacre la loi, s'ajouteront des différences infrarégionales... Néanmoins, on rappelle que le législateur a adopté un dispositif d'incitation : la non signature de la convention d'exercice concertée des compétences conduit la collectivité territoriale récalcitrante à se soumettre aux dispositions générales relatives, notamment aux financements croisés.

- Enfin, l'affirmation du caractère contractuel de ces conventions (il ressort en effet de la lecture de ces dispositions que, finalement, au même titre qu'un contrat elles tiennent lieu de loi aux collectivités territoriales qui les ont signées) permet-t-il de conclure à l'existence d'une responsabilité contractuelle des collectivités territoriales en cas de leur non-respect ? Là encore, les débats parlementaires conduisent à répondre positivement à cette question. En effet, le dispositif législatif prévoit également que les collectivités territoriales pourront débattre des modalités de rationalisation des compétences partagées pour lesquelles la loi n'a pas désigné de chef de file. Or, cette procédure ne peut conduire à l'existence de « sanction », dès lors que seul le législateur peut désigner une collectivité territoriale comme chef de file.

B. LA MISE EN PLACE D'UN SYSTÈME DE « COMPÉTENCES DÉLEGUÉES »

Non prévu dans le texte initial du Gouvernement, le principe d'une délégation des compétences de l'État vers les collectivités territoriales a fait l'objet d'un amendement, en première lecture, par les sénateurs du groupe écologique. En conséquence, l'article 1^{er} de la loi de modernisation de l'action publique territoriale (ce même article concerne également le retour de la clause générale de compétence) prévoit l'insertion d'un nouvel article dans le code général des collectivités territoriales, intégré dans le chapitre 1^{er} du code, consacré à la libre administration des collectivités territoriales :

« Art. L. 1111-8-1. – Sauf lorsque sont en cause des intérêts nationaux, l'État **peut déléguer par convention à une collectivité territoriale ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui en fait la demande l'exercice de certaines de ses compétences.**

Les compétences déléguées en application du présent article sont exercées au nom et pour le compte de l'État. Elles ne peuvent habiliter les collectivités territoriales et les établissements publics concernés à déroger à des règles relevant du domaine de la loi ou du règlement.

Aucune compétence déléguée ne peut relever de la nationalité, des droits civiques, des garanties des libertés publiques, de l'état et de la capacité des personnes, de l'organisation de la justice, du droit pénal, de la procédure pénale, de la politique étrangère, de la défense, de la sécurité et de l'ordre publics, de la monnaie, du crédit et des changes, ainsi que du droit électoral, ou intervenir lorsqu'elle affecte les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, ou porter sur l'exercice de missions de contrôle confiées à l'État sans faculté expresse de délégation par les engagements internationaux de la France, les lois et les règlements.

La collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui souhaite exercer une compétence déléguée par l'État soumet sa demande pour avis à la conférence territoriale de l'action publique. La demande et l'avis de la conférence territoriale sont transmis aux ministres concernés par le représentant de l'État dans la région.

Lorsque la demande de délégation est acceptée, un projet de convention est communiqué à la collectivité territoriale ou à l'établissement public demandeur dans un délai d'un an à compter de la transmission de sa demande.

La délégation est décidée par décret. La convention prévue au premier alinéa en fixe la durée, définit les objectifs à atteindre, précise les moyens mis en œuvre ainsi que les modalités de contrôle de l'État sur la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre délégataire. Les modalités de cette convention sont précisées par décret en Conseil d'État ».

Cet article se rapproche fortement des dispositions de l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales, dans sa version à venir au 1^{er} janvier 2015 : la loi du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales* a en effet prévu qu' « une collectivité territoriale peut déléguer à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre une compétence dont elle est attributaire, qu'il s'agisse d'une compétence exclusive ou d'une compétence partagée »⁷². Les modalités de mise en œuvre de ces deux procédures sont les mêmes et devront conduire à une convention entre l'État et la collectivité territoriale concernée, ou entre collectivités territoriales. De même, à aucun moment il ne s'agit d'un transfert de compétence : en effet, la répartition des compétences relève exclusivement du législateur, en application de l'article 34 de la Constitution. Ainsi, qu'il s'agisse des rapports entre collectivités territoriales ou entre l'État et les collectivités territoriales, les compétences concernées « sont exercées au nom et pour le compte de l'État ». La seule différence entre ces deux articles réside dans

⁷² Article 73 de la loi 2012-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*, JORF du 17 décembre 2010, p. 22146.

le périmètre des compétences concernées : les dispositions adoptées dans le cadre de la loi *de modernisation de l'action publique territoriale* ont un champ plus large que celles qui relèvent de la loi du 16 décembre 2010, dès lors qu'il s'agit de délégation de compétences de l'État vers les collectivités territoriales, et cela sur leur initiative.

Outre cette relation avec le futur article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales, le principe même de la délégation de compétence de l'État vers les collectivités territoriales appelle plusieurs observations : en effet, cet article peut être mis en relation avec des dispositions constitutionnelles existantes (1). De plus, cette disposition présente l'intérêt d'étendre le champ des relations contractuelles entre l'État et les collectivités territoriales (2).

1. Le rapprochement de la délégation de compétences avec des dispositions constitutionnelles : les expérimentations prévues aux articles 37-1 et 72 de la Constitution

a. L'article 37-1 de la Constitution

Institué par la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003, l'article 37-1 de la Constitution, qui prévoit que « la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental ». Il constituait l'un des moyens de la saisine du Conseil constitutionnel par les sénateurs avant la promulgation de la loi constitutionnelle : était dénoncé le fait que la pratique de l'expérimentation ainsi déterminée est posée dans des termes beaucoup plus larges que ne l'avait autorisée la jurisprudence du Conseil constitutionnel : deux décisions de 1993⁷³ et 1994⁷⁴ ont permis de donner un cadre à l'expérimentation. Ainsi, la constitutionnalité de l'expérimentation était liée à la réunion de quatre critères : une durée limitée par les dispositions expérimentales elles-mêmes (*ab initio*), une évaluation des effets de l'expérimentation, et enfin la généralisation du dispositif par une disposition législative.

L'atteinte au principe d'égalité, et l'absence de disposition propre à garantir la préservation des libertés et des droits constitutionnellement garantis était également mise en avant. On sait que le Conseil constitutionnel a refusé de vérifier la constitutionnalité de cette réforme.

Ces dispositions n'entrent pas dans le titre XII de la Constitution réservé aux collectivités territoriales, et visent principalement les réformes internes de l'État. Mais, elles peuvent servir à la politique de décentralisation, et rien n'empêche le législateur de recourir à ces dispositions pour transférer des compétences aux collectivités territoriales : l'article 142 de la loi du 27 décembre 2006, de finances pour 2007 prévoyait par exemple que, « à titre expérimental et pour une durée de trois ans, les départements qui le souhaiteront pourront se voir confier le financement de la prime de retour à l'emploi versée aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion. Ils pourront notamment, par dérogation aux dispositions du code de l'action sociale et des familles en augmenter le montant, en modifier la périodicité ou la durée de versement ». La délégation de compétence telle qu'elle peut

⁷³ Conseil constitutionnel, 93-322 DC du 28 juillet 1993, *Loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel*, cons. 9.

⁷⁴ Conseil constitutionnel, 21 janvier 1994, décision n° 93-335 DC, *Loi portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction*, *Rec.*, p. 40.

résulter de l'article 37-1 de la Constitution n'est absolument pas encadré. Il ne nécessite aucune loi organique pour être mis en œuvre. Dans ce sens, il présente l'avantage de la souplesse. Cependant, cette souplesse a elle-même l'inconvénient de ne pas fixer les limites formelles (durée) et matérielles de cette forme « d'expérimentation-transfert » (que n'est pas la procédure d'expérimentation prévue par l'article 72 de la Constitution). Dans ce cadre, la sanction peut tomber facilement, fondée sur l'atteinte à l'égalité des administrés et sur le risque d'une organisation différenciée des collectivités territoriales. Aussi cette forme d'expérimentation n'a-t-elle eu que peu de succès en matière de décentralisation : une dizaine est proposée, en matière de protection du patrimoine, transfert d'aérodrome, organisation des écoles primaires, etc.

b. Les dispositions relatives à l'expérimentation, prévue par l'article 72, al. 3 de la Constitution

Dans une décision du 17 janvier 2002 *relative à la Corse* (n° 2001-454 DC), le Conseil constitutionnel avait censuré la reconnaissance de la possibilité pour la collectivité territoriale de Corse de prendre des mesures relevant du domaine de la loi, parce que la loi déferée était intervenue « dans un domaine qui ne relève que de la Constitution » : le Conseil constitutionnel a rappelé l'hypothèse selon laquelle le législateur ne peut troubler la répartition constitutionnelle des compétences en envisageant des délégations non expressément prévues par la Constitution. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a donc intégré le processus de l'expérimentation dans le cadre constitutionnel.

Ainsi, « dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétence ».

On peut alors établir la comparaison suivante :

Expérimentation (Loi organique du 1 ^{er} août 2003 <i>relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales</i>)	Délégation de compétences (Loi <i>de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles</i> , article 1 ^{er})
--	---

<p>Objet : dérogation à titre expérimental aux dispositions législatives et réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences</p> <p>Durée : limitée, l'expérimentation ne peut excéder 5 ans</p> <p>Limites : domaine d'intervention précisé par la loi ou le règlement sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti</p> <p>Procédure : L'initiative de l'expérimentation relève du législateur qui définit son objet et sa durée. Les dispositions auxquelles il peut être dérogé sont limitativement énumérées, et la loi mentionne également les catégories de collectivités territoriales (nature juridique et caractéristiques) qui peuvent participer à cette expérimentation. Dans le délai défini par la loi, les collectivités territoriales intéressées par la procédure doit faire passer leur demande au ministre des collectivités territoriales par l'intermédiaire du préfet. Un décret en Conseil d'État autorise ainsi les collectivités territoriales à procéder à l'expérimentation.</p> <p>Les actes pris par les collectivités territoriales dans le cadre de l'expérimentation sont publiés au <i>JORF</i>, sachant que le préfet continue à exercer son contrôle et peut saisir le tribunal administratif en cas d'illégalité.</p> <p>Avant la fin de l'expérimentation, le Gouvernement transmet au Parlement un rapport assorti des observations des collectivités territoriales participantes. Avant la fin de l'expérimentation, la loi détermine :</p>	<p>Objet : délégation par l'État de ses propres compétences à une collectivité territoriale ou à un établissement public de coopération intercommunale qui en fait la demande</p> <p>Durée : déterminée par la convention</p> <p>Limites : Cette délégation ne peut constituer une habilitation à <i>déroger à des règles relevant du domaine de la loi ou du règlement</i> (préservation de l'unité de la République). Exclusion des domaines relevant <i>de la nationalité, des droits civiques, des garanties des libertés publiques, de l'état et de la capacité des personnes, de l'organisation de la justice, du droit pénal, de la procédure pénale, de la politique étrangère, de la défense, de la sécurité et de l'ordre publics, de la monnaie, du crédit et des changes, ainsi que du droit électoral</i> Aucune compétence déléguée ne peut porter sur l'exercice de missions de contrôle confiées aux services de l'État par les lois et règlements Pas d'affectation des conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti</p> <p>Procédure : L'initiative de la délégation relève de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale intéressé. Avis de la conférence territoriale de l'action publique. Et transmission aux ministres concernés par le représentant de l'État dans la région. La délégation est décidée par décret. Dans l'année qui suit l'acceptation de la demande, transmission à la collectivité territoriale d'un projet de convention qui fixe la durée, définit les objectifs à atteindre, précise les moyens mis en œuvre ainsi que les modalités de contrôle de l'État sur la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre délégataire. Les modalités de cette convention sont précisées par décret en Conseil d'État.</p>
--	--

<p>les conditions de la prolongation ou de la modification de l'expérimentation pour une durée qui ne peut être supérieure à trois ans le maintien et la généralisation des mesures prises à titre expérimental l'abandon de l'expérimentation</p> <p>+ contrôle par l'évaluation.</p>	
--	--

Il ressort de cette comparaison qu'en principe l'expérimentation et la délégation de compétences de l'État n'ont rien à voir l'une avec l'autre. Nonobstant leur valeur (constitutionnelle pour l'une, législative pour l'autre), la distinction entre l'expérimentation et la délégation de compétences repose sur leur objet : la délégation de compétences vise à permettre aux collectivités territoriales de mettre en œuvre des compétences qui n'ont pas fait l'objet d'un transfert par le législateur. Par opposition, l'article 72, al. 3, de la Constitution vise à déroger aux modalités de mise en œuvre de compétences qui leur ont déjà été transférées. Néanmoins, les mêmes remarques et critiques peuvent être faites, tant à l'égard de l'expérimentation, que de la délégation de compétences :

- La préservation de l'unité législative et de l'indivisibilité de la République

L'expérimentation normative a pu faire l'objet de multiples critiques, notamment parce qu'elle était vue comme portant atteinte au principe d'unité normative et d'indivisibilité de la République. Pour autant, le Conseil constitutionnel, gardien jaloux de ce principe, a validé le dispositif dans sa décision du 30 juillet 2003 portant sur la loi organique relative à l'expérimentation⁷⁵. Plusieurs arguments permettent de démontrer que ces inquiétudes n'étaient pas fondées. Ainsi, il ressort du dispositif même de l'expérimentation qu'elle ne crée pas un droit au profit des collectivités territoriales. Sur ce point la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 est allée beaucoup moins loin que certains l'avaient souhaité (en effet, un projet de révision constitutionnelle, déposé en 2000, avait envisagé la consécration d'un tel droit), et s'est conformée à une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel aux termes de laquelle toute nouvelle activité normative des collectivités territoriales nécessite une loi préalable. Ce principe est la garantie même de la préservation du caractère unitaire de l'État, qui implique un contrôle des autorités centrales. Aussi l'expérimentation, si elle est fondée sur le volontariat des collectivités territoriales, relève de l'initiative même du législateur. Dès lors, elle ne peut être mise en œuvre lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti. De plus, outre que l'entrée en vigueur des actes

⁷⁵ Conseil constitutionnel, Décision n° 2003-478 DC du 30 juillet 2003, *Loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales*.

à caractère général et impersonnel des collectivités territoriales pris dans le cadre de l'expérimentation est subordonnée à leur publication au Journal officiel de la République française, le représentant de l'État conserve son pouvoir de contrôle. Il peut ainsi déférer les actes qu'il estime illégaux au tribunal administratif compétent⁷⁶, cette procédure marquant alors le caractère administratif – et non législatif – des actes adoptés. Enfin, on verra ci-après que l'article 72, al. 3 de la Constitution respecte le cadre posé par la jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière d'expérimentation : en effet celle-ci doit être limitée dans sa durée, cette limitation étant déterminée par le législateur instigateur du dispositif expérimental. De plus, la pérennisation et la généralisation des procédures adoptées par les collectivités territoriales relève de la compétence exclusive du législateur, qui devra dans ce cadre tenir compte de l'évaluation de l'expérimentation. L'expérimentation présente donc suffisamment de garanties pour ne pas porter atteinte au principe fondamental d'indivisibilité du territoire.

Quant à la délégation de compétences de l'État vers les collectivités territoriales, les débats qui ont précédés l'adoption de la loi *modernisation de l'action publique territoriale* ne semblent pas avoir soulevé d'inquiétude dans ce domaine, et le nouvel article L. 1111-8-1 du code général des collectivités territoriales n'a même pas constitué l'un des motifs de la saisine du Conseil constitutionnel par les députés. Ainsi, soit il a été jugé que le dispositif de la délégation de compétences était suffisamment encadré par la loi, soit (et cela n'exclut pas la première hypothèse) rien ne laisse présager du succès de ce nouveau dispositif.

Cependant, on peut avancer que, comme l'expérimentation, la délégation de compétences peut permettre de « *juguler le phénomène d'instabilité législative qui constitue un mal chronique dans notre État. À une succession de lois plus ou moins bien préparées ou adaptées qui tentent de se corriger les unes après les autres, [ces deux procédures] offre[nt] la possibilité d'évaluer préalablement ce qui est utile, possible ou efficace* »⁷⁷. Il a également été affirmé que l'expérimentation présente un avantage « technologique » dès lors qu'elle permet de s'assurer que les nouvelles règles sont bien « adaptées aux nouvelles réalités ». « *Corollaire du principe d'adéquation des compétences et des échelons d'administration territoriale* »⁷⁸, elle serait également un facteur d'autonomie et d'efficacité, parce que sa mise en œuvre implique la rédaction d'un rapport, transmis au Parlement, dont l'objet est d'exposer les effets des mesures prises par les collectivités en matière notamment de coût et de qualité des services rendus aux usagers (article LO. 1113-5 du code général des collectivités territoriales). Ce rapport, qui prend également en compte des incidences financières et fiscales de l'expérimentation, permet au Parlement de se prononcer sur les suites à donner à l'expérimentation. Enfin, l'expérimentation serait un « *vecteur d'adhésion parce qu'il importe, compte tenu de la méfiance croissante des citoyens envers le pouvoir, de les convaincre de la pertinence d'une réforme avant d'en tirer une règle générale* ». L'ensemble de ces remarques sur l'expérimentation peuvent, dans leur ensemble, être reprises au profit de la délégation de compétences : d'une part, elle est un facteur d'autonomisation et de responsabilisation des collectivités territoriales, parce qu'elle leur accorde l'initiative en la matière. Bien sûr, il est difficile de parler de « droit à la délégation de compétences » parce que, d'un point de vue tant politique que juridique, le Gouvernement aura toujours le dernier

⁷⁶ Articles LO. 113-3 et LO. 113-4 du code général des collectivités territoriales.

⁷⁷ Bertrand Faure, *Droit des collectivités territoriales*, op. cit..

⁷⁸ DOLLAT Patrick «Le principe d'indivisibilité et la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République française : de l'État unitaire à l'État uni ? », *RFDA* 2003, p. 670.

mot : en effet, la délégation est toujours, au final, décidée par décret, ce qui d'ailleurs constitue un argument en faveur du maintien du principe de l'indivisibilité du territoire. En effet, il y a là une ouverture des possibilités d'action des collectivités territoriales, car l'existence de cette délégation repose entièrement sur leur initiative. Mais la loi ne leur reconnaît pas le pouvoir de s'autosaisir » de compétences relevant de l'État : dans une telle hypothèse, elle aurait outrepassé les droits qui lui sont reconnus par la Constitution. Les sénateurs avaient prévu que les compétences déléguées relèvent de domaines prévus par la loi mais, en première lecture, les députés ont posé une liste des compétences qui pouvaient être concernées par la délégation : étaient ainsi visés le soutien aux politiques culturelles, le développement de l'audiovisuel, la gestion de la politique de l'eau, l'orientation professionnelle ou la santé scolaire. Cependant, en deuxième lecture, les sénateurs ont jugé cette liste contestable et réductrice dans son principe dès lors que chaque délégation doit être « *considérée au cas par cas et ne pas faire l'objet d'une liste limitative* ».

D'autre part, comme l'expérimentation, la délégation de compétence fait l'objet d'un dispositif d'évaluation, car la convention signée entre l'État et la collectivité territoriale concernée doit prévoir « *les objectifs à atteindre, (...) les moyens mis en œuvre ainsi que les modalités de contrôle de l'État* ». Il reviendra sans doute au décret d'application prévu par la loi de prévoir les modalités de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de cette convention. Dès lors, la délégation de compétence se présente comme un outil en faveur de l'efficacité des politiques publiques. Même s'il paraît délicat d'apprécier « ce qui améliore et ce qui n'améliore pas »⁷⁹ l'objet du transfert de compétence doit être la recherche d'une amélioration de la gestion des compétences de l'État par les collectivités territoriales : dans une telle hypothèse, le principe de subsidiarité prendrait tout son sens car en effet, on voit mal comment une collectivité territoriale pourrait réclamer à l'État l'exercice d'une compétence dont la mise en œuvre à son échelon ne serait pas pertinente... De plus, on peut avancer sans se tromper que l'État mettra un terme à la convention dont la mise en œuvre ne présentera pas, selon lui, un degré d'efficacité suffisant. Dès lors, le principe de la délégation de compétence se pose bien comme un vecteur de l'autonomie locale, voire de la responsabilisation des acteurs locaux, comme l'avait souhaité le Président de la République : il conviendra de voir, ensuite, ce qu'en donneront ses applications.

Enfin, comme dit précédemment, le dispositif est suffisamment encadré pour ne pas conduire à une remise en cause des principes de l'indivisibilité de la République et d'unité législative : en premier lieu, si l'expérimentation vise à permettre aux collectivités territoriales à déroger aux dispositions législatives et réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences, l'article L. 1111-8-1 précise que les délégations de compétences opérées « *n'ont pas pour objet de permettre aux collectivités territoriales de déroger aux lois et règlements en vigueur* ». À l'instar de l'expérimentation, la délégation de compétences ne peut avoir lieu lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti. Surtout, le législateur pose une liste de compétences qui ne peuvent être déléguées : il en est ainsi par exemple des dispositions touchant à la nationalité ou aux droits civiques, au droit pénal, à l'organisation de la justice, à la politique étrangère, à la monnaie... bref, tout ce qui relève du domaine régalién. Ces exclusions ont été rajoutées à l'initiative des députés, qui ont donc inversé la logique proposée par les sénateurs. Enfin, il est précisé que la délégation de compétences ne peut porter sur l'exercice de missions de contrôle confiées aux services de l'État par les lois et règlements. Ces limites ne sont

⁷⁹ PONTIER Jean-Marie, « La loi organique relative à l'expérimentation », *op. cit.*

cependant pas inébranlables : en effet, une brèche reste ouverte, car l'énumération précitée se conclut par « *sans faculté expresse de délégation par les engagements internationaux de la France, les lois et les règlements* ». Mais dans une telle hypothèse, la procédure serait inversée et se rapprocherait du dispositif de l'expérimentation : il faudrait donc qu'une disposition – internationale, législative ou réglementaire – prévoit la possibilité de telles délégations avant que les collectivités territoriales ne se manifestent auprès de l'État.

Si la délégation de compétences ne conduit pas à une forme de « vacillement » de l'unité du pouvoir normatif, il y a cependant une remise en cause de l'uniformité institutionnelle des collectivités territoriales.

- **La remise en cause de l'uniformité institutionnelle des collectivités territoriales**

L'expérimentation a également fait craindre une remise en cause du principe d'égalité entre les collectivités territoriales voire entre les administrés (en effet la possibilité d'une dérogation aux lois et aux règlements en vigueur conduit à une rupture d'égalité des citoyens devant la loi). Mais cette crainte a été refoulée, ce qui peut être vu comme un paradoxe, dès lors que le principe même de l'expérimentation est entièrement fondé sur une rupture de l'égalité des collectivités territoriales : le fait de mettre en œuvre le processus expérimental, et de sélectionner certaines collectivités territoriales volontaires et non les autres, conduit à une rupture du principe d'égalité, rupture toutefois validée par le Conseil constitutionnel. Celui-ci a en effet souligné que « rien ne s'oppose, sous réserve des prescriptions des articles 7, 16 et 89 de la Constitution, à ce que le pouvoir constituant introduise dans le texte de la Constitution des dispositions nouvelles qui, dans les cas qu'elles visent, dérogent à des règles ou principes de valeur constitutionnelle » et permettent ainsi « au Parlement d'autoriser temporairement, dans un but expérimental, les collectivités territoriales à mettre en œuvre, dans leur ressort, des mesures dérogeant à des dispositions législatives et susceptibles d'être ultérieurement généralisées »⁸⁰. Mais l'expérimentation n'est que temporaire et il revient au législateur, à l'issue de la période déterminée de décider des suites à lui donner. De ce fait, seules deux possibilités lui sont offertes : il peut soit procéder à une généralisation des dispositifs adoptés par les collectivités territoriales pilotes, soit décider de ne rien changer et revenir aux dispositifs antérieurs. Le législateur organique n'a pas pris en compte les cas où une expérimentation réussie ne peut donner lieu à une généralisation sur l'ensemble du territoire : dans une telle hypothèse en effet, la collectivité territoriale concernée serait contrainte à une forme de « retour en arrière », au nom du principe d'égalité et d'uniformité législative. Or, ce principe a fait l'objet de critiques, l'idée étant qu'il irait à l'encontre de l'esprit actuel de la décentralisation, renforcé par l'article 1^{er} de la Constitution qui affirme que l'organisation de la République est décentralisée. En bonne cohérence avec ce principe, la collectivité territoriale concernée par une expérimentation réussie pourrait/devrait voir son statut évoluer. Dans ce sens, la délégation de compétences, fondée sur la signature d'une convention, apparaît « comme une solution souple et évolutive pouvant adapter les compétences aux réalités des différentes collectivités ». Cependant, au cours des débats parlementaires, certains députés ont souligné le développement d'une décentralisation « à la carte », qui paraît, en elle-même, critiquable car « le législateur doit avoir le souci constant de renforcer le sentiment d'appartenance, plutôt que d'exacerber les différences territoriales ». En effet, on doit relever par exemple que la mise en œuvre

⁸⁰ Conseil constitutionnel, Décision n° 2003-478 DC du 30 juillet 2003, *Loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales*.

de l'expérimentation a suscité un débat sur la question de savoir si les trois catégories de collectivités territoriales pouvaient répondre à l'appel à candidature du législateur. Aucune réponse tranchée à cette question ne pouvait être donnée au moment même de l'adoption du dispositif, d'autant qu'il arrive que le législateur partage lui-même une compétence entre plusieurs collectivités. De ce fait, seule la pratique peut attester d'une telle possibilité. En l'occurrence, les propositions d'expérimentation ne semblent n'avoir pour le moment visé qu'une catégorie de collectivité territoriale à la fois. La situation sera différente en matière de délégation de compétences, et elle paraît beaucoup moins anodine puisque l'initiative de cette délégation n'appartient pas au législateur mais aux collectivités territoriales : un département et une commune pourront estimer tous deux être les mieux à même d'exercer certaines compétences de l'État. Comment ce dernier devra-t-il réagir ? Dans une telle hypothèse, soit l'État acceptera la demande de chacun, soit il accordera sa préférence à l'un ou l'autre... en application alors du principe constitutionnel de subsidiarité, dont la teneur n'est, pour certain auteurs, que symbolique et politique : fondé sur une démarche de performance de l'action publique, il dispose d'un caractère relatif et contingent qui ne peut lui donner une véritable valeur juridique.

Ces réflexions ne semblent pas avoir été soulevées lors des débats parlementaires, aussi devra-t-on patienter et voir quels sens pourront prendre les manifestations concrètes du dispositif. Rien n'est dit non plus, dans les débats parlementaires, sur les conséquences à tirer de la délégation de compétences : la convention pourrait-elle être prorogée éternellement ? Ou pourrait-elle conduire à la définition d'un nouveau statut pour certaines collectivités territoriales ? En effet, on rappelle que le législateur peut créer de nouvelles collectivités territoriales, et que la Constitution reconnaît aujourd'hui l'existence possible de collectivités territoriales à statut particulier. Cette « nouveauté » découle de la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003, au même titre que l'expérimentation, le principe de subsidiarité, la notion de collectivité territoriale chef de file. L'ensemble de ces dispositions rendent la réforme ambiguë car, au lieu de procéder à une réforme nette des collectivités territoriales, elle a introduit un certain nombre de mécanismes susceptibles de les transformer et qui vont à l'encontre de toute idée de « clarification » des compétences. En parallèle, la jurisprudence constitutionnelle, initialement fondée sur le principe d'unité catégorielle des collectivités territoriales⁸¹ a conduit à l'aménagement progressif du principe d'égalité entre collectivités territoriales. Dès lors, « la seule question qui demeure (...) est de savoir jusqu'à quel point des différences, donc des inégalités, sont acceptables entre collectivités ». Aucune réponse juridique ne peut être donnée, et le législateur a pris appui sur les nombreux dispositifs en place (constitutionnels et jurisprudentiels) pour faire évoluer les collectivités territoriales dans un sens contraire à l'uniformité : pour des motifs fondés sur la nécessité d'adapter les collectivités territoriales aux nouvelles réalités du territoire, de les engager dans une modernisation de leurs politiques aux fins, notamment, de les faire contribuer à la réduction du déficit public, etc. Dans ce sens, la loi du 16 décembre 2010, avec ses dispositions financières et fiscales, a mis à mal la définition doctrinale des collectivités territoriales. De même, elle a posé les prémices d'une rupture de l'égalité catégorielle des collectivités territoriales avec, notamment, la création des métropoles. Réformées par la loi de modernisation de l'action publique territoriale, celles-ci pourront exercer, de manière facultatives ou non, certaines compétences relevant de l'État ou d'autres catégories de collectivités territoriales. Avec

⁸¹ Conseil constitutionnel, Décision n° 82-147 DC du 2 décembre 1982, *Loi portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion*, Rec, p.

la délégation de compétences, la « régionalisation » de la France, avec la possible adoption de statuts concertés pour les collectivités territoriales, sur le modèle des collectivités autonomes espagnoles, semble être en marche. Mais, peut-être doit-on considérer, comme François Mitterrand, que « La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire. Elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire ».

2. la délégation de compétence consacre l'extension de la contractualisation institutionnelle entre l'État et les collectivités territoriales.

Le principe d'un transfert de compétences dans un cadre défini par le législateur n'exclut pas la possibilité pour l'État de mettre en œuvre sa politique décentralisatrice dans un cadre contractuel : tel est ce qu'il ressort de la décision du Conseil constitutionnel du 19 juillet 1983, *Loi portant approbation d'une convention fiscale avec le territoire d'outre-mer de Nouvelle-Calédonie*⁸². Ainsi, aucune règle constitutionnelle ne s'oppose à ce que l'État puisse passer des conventions avec les collectivités territoriales, et que ces conventions aient « pour objet d'harmoniser l'action des administrations respectives de l'État, d'une part, et des collectivités territoriales, d'autre part, dans l'exercice des compétences qui leur sont dévolues en vertu de la Constitution et de la loi ». De fait, la compétence exclusive du législateur n'interdit pas le recours au contrat interinstitutionnel⁸³. Or, dès 1982, la reconnaissance institutionnelle de la décentralisation a fait évoluer les rapports entre l'État et les collectivités territoriales : la hiérarchisation des rapports et le principe d'une subordination des collectivités territoriales au pouvoir étatique ont laissé place à davantage de coordination et de concertation entre les acteurs locaux et nationaux. Aussi le paysage contractuel administratif est-il largement ponctué de conventions conclues entre l'État et les collectivités territoriales, sans qu'il n'y ait aucun doute sur leur nature administrative⁸⁴ : les exemples les plus fréquents restent les contrats de mise en œuvre des politiques publiques, dont les contrats de plan État-Régions, institués en 1982 dans les dispositions législatives relatives à la planification⁸⁵ sont les principaux représentants. À l'origine, ce plan de la région s'articulait autour des grands axes stratégiques de développement du territoire posé par le plan national, et faisait l'objet d'une convention signée avec l'État. Ces contrats de plan État-régions consistaient donc en la mise en œuvre d'une politique commune sur le territoire de la région, financièrement soutenue par l'État. Ils ont progressivement gagné leur autonomie par rapport au plan national, d'autant que celui-ci a été abandonné en 1994. Devenus contrats de projets État-Régions en 2006⁸⁶, ils ont fait l'objet d'une réforme visant à les articuler davantage à la politique d'aménagement du territoire. Il faut aussi souligner les contrats de ville, initiés en 1984, et les contrats locaux de sécurité et de prévention de la délinquance créés en 1997. En dehors de ces conventions de mise en œuvre des politiques publiques, existent des conventions de prestation, ou des conventions

⁸² Conseil constitutionnel, décision n°83-60 DC 19 juillet 1983, *Loi portant approbation d'une convention fiscale avec le territoire d'outre-mer de Nouvelle-Calédonie*.

⁸³ GRATALOUP Jean, « La responsabilité contractuelle de l'État dans ses relations avec les collectivités territoriales », *BJCL* 2013, p. 481.

⁸⁴ Tribunal des conflits, 1983, *Union des assurances de Paris*, ...

⁸⁵ Article 14 de la loi 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, *JORF* du 30 juillet 1982, p. 2441.

⁸⁶ Circulaire 5137/SG du Premier ministre du 6 mars 2006 relative à la préparation des contrats de projets État-Régions 2007-2013, non publiée au *JORF*.

de maîtrise d'ouvrage des bâtiments de l'État qui visent à pallier les retards accumulés par l'État en matière de construction immobilière en encourageant les collectivités territoriales à prendre part au financement et à la construction d'opérations immobilières.

À cette liste doit donc s'ajouter, dorénavant, les conventions relatives à la délégation des compétences de l'État vers les collectivités territoriales. Le nouveau dispositif législatif prévoit que l'initiative de la collectivité territoriale d'exercer au nom et pour le compte de l'État l'une de ses compétences est débattu dans le cadre de la conférence de l'action publique territoriale, nouvel outil de coordination institué en remplacement des conférences de l'exécutif régional : constituée des représentants de l'exécutif de chaque collectivité territoriale qui compose le territoire de la région et d'autres élus locaux, elle est « chargée de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics ». Dans ce cadre, elle « peut débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements » (article 3 de la loi de modernisation de l'action publique territoriale). La demande de délégation de compétence est ensuite transmise aux ministres concernés par le représentant de l'État dans la région. La délégation est décidée par décret et, dans l'année qui suit l'acceptation de la demande, l'État devra transmettre à la collectivité territoriale un projet de convention qui fixera la durée, les objectifs à atteindre, les moyens mis en œuvre ainsi que les modalités de contrôle de l'État sur la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre délégataire. Rien de plus n'est précisé sur cette convention, dont les modalités devront être définies par décret en Conseil d'État. Or, si le dispositif de délégation de compétences de l'État aux collectivités territoriales se rapproche du dispositif institué par la loi du 16 décembre 2010, il paraît pertinent de penser que la convention de délégation prévue par le nouvel article L. 1111-8-1 reprendra certaines des modalités prévues pour les conventions de délégation de l'article L. 1111-8. Ces modalités sont précisées à l'article 1^{er} du décret du 7 mai 2012 *pris pour l'application des articles L. 1111-8 et L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales*⁸⁷. Ainsi elle devra sans doute être approuvée par une délibération de l'assemblée de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale concerné. Par ailleurs, sa signature conduira à subroger la collectivité territoriale délégataire dans tous les droits et obligations relatifs à l'objet de la délégation pendant la durée de celle-ci. Le reste des dispositions de cet article ne peut concerner les relations État - collectivités territoriales. Or, un certain nombre de questions se posent : la collectivité territoriale peut-elle refuser certaines des modalités prévues par la convention entièrement préparée par les services de l'État ? Surtout, quelle sera la valeur juridique de ces conventions ?

On rappelle que le contrat, du point de vue du droit civil, est un accord de volonté liant les parties. Aussi certains auteurs ont-ils pu considérer que les « conventions » liant les collectivités territoriales et l'État n'étaient en fait que des actes unilatéraux « déguisés » ou des engagements sans portée⁸⁸.

⁸⁷ Décret 2012-716 du 7 mai 2012 *pris pour l'application des articles L. 1111-8 et L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales*, *JORF* du 8 mai 2012, p. 8563, codifié à l'article R. 1111-1 du code général des collectivités territoriales.

⁸⁸ GRATALOUP Jean, « La responsabilité contractuelle de l'État dans ses relations avec les collectivités territoriales », *op. cit.*, p. 483.

Pour autant, la jurisprudence a tendance à admettre la possibilité d'une responsabilité contractuelle de l'État vis-à-vis des collectivités territoriales, et on doit noter depuis une vingtaine d'année, un essor du contentieux dans ce domaine. Ainsi, dans une espèce de 1989, *Département de la Moselle*⁸⁹, le juge avait admis la possibilité d'annuler, dans le cadre d'un contrat entre personnes publiques, les mesures prises par l'une des parties contrairement aux clauses du contrat dès lors que celui-ci est un contrat relatif à l'organisation d'un service public. Par la suite, dans une décision du 12 mai 2004, *Commune de La Ferté-Milon*⁹⁰. Mais, tout en reconnaissant la valeur contractuelle d'une convention ayant pour objet l'exécution du service public de la paye des personnes de police de l'État, il a limité la possibilité pour le co-contractant de l'État (en l'espèce un département) de modifier unilatéralement la convention pour motif d'intérêt général. « La qualification de contrat et le principe de la responsabilité contractuelle sont donc retenus alors même que le consentement de l'État à l'offre de contracter de la part de la commune n'est pas libre, ou du moins qu'il est donné de manière générale et a priori par le législateur »⁹¹.

S'agissant des contrats « d'action publique » tels que les contrats de projets État-Région, la question de leur portée juridique a suscité de multiples réflexions, dès lors qu'ils ne créaient pas, semble-t-il, de véritables obligations à l'égard de l'État. La question a été tranchée par le Conseil d'État assez récemment, dans une espèce du 21 décembre 2007, *Région Limousin*⁹², relative au renoncement par l'État à satisfaire ses engagements de co-financement de rames de TGV pendulaire. Le juge a reconnu la qualité de contrat susceptible de mettre en jeu la responsabilité de l'État aux conventions relatives au financement et à la réalisation de cet ouvrage. Cependant, il assimile le désengagement de l'État à une résiliation unilatérale fondée sur des motifs d'intérêt général (en raison, notamment « au coût élevé et à la faible rentabilité socio-économique du projet de liaison par rames pendulaires »), cette opération constituant une prérogative exorbitante de droit commun au profit de l'administration en matière contractuelle. Ainsi la résiliation unilatérale était dépourvue de caractère fautif, même si elle engage quand même la responsabilité de l'État et ouvre droit à une réparation du préjudice subi par la collectivité territoriale.

De ces deux espèces, il ressort que même si les conventions interinstitutionnelles entre État et collectivités territoriales ont une valeur contractuelle susceptible d'engager la responsabilité de l'État en cas de non-respect de ses engagements, le juge admet l'existence d'une hiérarchisation des rapports entre les parties. Ainsi il semble que les prérogatives exorbitantes de droit commun réservées à l'administration en matière contractuelle soient, quelles qu'elles soient, seulement réservées à l'État, et non aux collectivités territoriales. Seul l'État dispose, semble-t-il, de la faculté de se désengager pour un motif d'intérêt général, et éventuellement, d'un pouvoir de modification unilatérale.

Néanmoins, le droit des contrats administratifs a connu, ces dernières années une évolution en faveur des co-contractants de l'Administration. Dans deux arrêts importants de 2009 et 2011, respectivement

⁸⁹ Conseil d'État, 31 mars 1989, *Département de la Moselle*, *Rec.*, p. 105.

⁹⁰ Conseil d'État, 2 mai 2004, *Commune de La Ferté-Milon*, req. n° 192595. Voir également Conseil d'État, 13 mai 1992, *Commune d'Ivry-sur-Seine*, req. n° 101578 ; et Conseil d'État, 13 février 2012, *Ministre de l'Écologie*, req. n° 330122.

⁹¹

⁹² Conseil d'État, 21 décembre 2007, *Région Limousin*, req. n° 290259, *Rec.*, p. 534 ; CE 7 mars 2008, *Ministre de l'écologie et du développement durable*, req. n° 290259, *Lebon T.* 628, 802, 905.

nommés *Commune de Béziers I*⁹³ et *II*⁹⁴, il s'est positionné en faveur du cocontractant de l'administration (on doit relever que dans chacune de ces deux affaires, il s'agissait de contrats entre personnes publiques et que, de ce fait, la qualification contractuelle de certaines conventions ne pose guère de difficultés). Ainsi, dans la première espèce, il a posé comme principe l'exigence de loyauté des relations contractuelles, qui lui permettent d'intervenir en tant que juge de plein contentieux dans tout litige relatif à l'exécution d'un contrat. De ce fait, il a intégré les litiges liés à la mise en œuvre des contrats administratifs dans la catégorie des recours de plein contentieux, ce qui lui permet de disposer d'une importante marge de manœuvre à l'égard de ces mêmes contrats, ce qui peut lui permettre de protéger le cocontractant de l'administration. Ainsi il « appartient alors au juge, lorsqu'il constate l'existence d'irrégularités, d'en apprécier l'importance et les conséquences, après avoir vérifié que les irrégularités dont se prévalent les parties sont de celles qu'elles peuvent, eu égard à l'exigence de loyauté des relations contractuelles, invoquer devant lui ; **qu'il lui revient**, après avoir pris en considération la nature de l'illégalité commise et en tenant compte de l'objectif de stabilité des relations contractuelles, **soit de décider que la poursuite de l'exécution du contrat est possible**, éventuellement sous réserve de mesures de régularisation prises par la personne publique ou convenues entre les parties, **soit de prononcer, le cas échéant avec un effet différé**, après avoir vérifié que sa décision ne portera pas une atteinte excessive à l'intérêt général, **la résiliation du contrat ou, en raison seulement d'une irrégularité invoquée par une partie ou relevée d'office par lui**, tenant au caractère illicite du contenu du contrat ou à un vice d'une particulière gravité relatif notamment aux conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement, **son annulation** ». Dans la deuxième espèce, il a admis la possibilité pour le cocontractant de l'administration de réclamer devant le juge la reprise d'un contrat ayant fait l'objet d'une résiliation unilatérale.

La cour administrative d'appel de Douai a récemment rappelé l'exigence de loyauté des relations contractuelles dans une affaire relative à un contrat conclu entre deux personnes publiques. Était en cause la responsabilité de l'État en raison de la non-exécution de ses obligations contractuelles. Cette décision ouvre donc le champ d'un véritable contrôle du juge sur les conventions État/ collectivités territoriales... d'autant que le poids de plus en plus important de ces dernières dans la mise en œuvre des politiques publiques pourraient contribuer à rééquilibrer la balance du juge en leur faveur⁹⁵.

Ainsi, on peut envisager la naissance ou la continuité d'une nouvelle forme de contentieux... en effet l'État pourrait ne pas respecter certains de ses engagements en la matière, et ces conventions de délégations pourraient également faire l'objet (à la marge évidemment) de modifications unilatérales de la part des collectivités territoriales concernées.

CONCLUSION DU §1

Enfin pour conclure sur cette question, on doit souligner qu'aucune disposition de valeur constitutionnelle ne protège le principe d'une unité catégorielle des collectivités territoriales : sur ce point, les critères du principe de libre administration (existence de conseils élus, dotés d'attributions

⁹³ Conseil d'État, 28 décembre 2009, *Commune de Béziers I*, ...

⁹⁴ Conseil d'État, 21 mars 2011, *Commune de Béziers II*.

⁹⁵ GRATALOUP Jean, « La responsabilité contractuelle de l'État dans ses relations avec les collectivités territoriales », *op. cit.*, p. 484.

effectives et de moyens juridiques et financiers suffisants) restent muets et rien n'interdit au législateur de rompre cette unité catégorielle, dès lors que, malgré des statuts similaires, les collectivités territoriales présentent toutes des spécificités : petites ou grandes communes, en bord de littoral ou en zone de montagne, en zone urbaine ou en zone rurale, etc. En fait, « La seule question qui demeure, mais qui n'a pas de réponse juridique (...) est de savoir jusqu'à quel point des différences, donc des inégalités, sont acceptables entre collectivités ». Sur ce point, on doit souligner que la loi du 16 décembre 2010 a, dans ses dispositions financières et fiscales, déjà rompu « l'unité catégorielle des collectivités territoriales ». De même, les dispositions de 2010, et les articles de la loi de *modernisation de l'action publique territoriale* prévoient que les métropoles peuvent, par convention, exercer certaines compétences de l'État, du département ou de la région... la rupture de l'égalité catégorielle des collectivités territoriales est donc en marche, et la loi de *modernisation de l'action publique territoriale* ne fait pas autre chose qu'accentuer le processus.

§2. LES ASPECTS FINANCIERS DE LA RÉFORME

A. LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES

La Constitution prévoit (article 72-2) que « tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ». Les conditions et règles de mise en œuvre de ces dispositions sont prévues par les articles L. 1614-1 à 1614-7 du code général des collectivités territoriales⁹⁶.

Il en ressort un certain nombre de principes essentiels relatifs à la compensation qui doit être :

- **Intégrale** : les ressources transférées « sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'État au titre des compétences transférées. [...] Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées » ; à côté des charges de fonctionnement sont donc également prises en compte les charges d'investissement. Le Conseil constitutionnel a récemment limité le périmètre de la compensation financière, en soulignant que l'aménagement des conditions d'exercice d'une compétence ne constitue pas une création ou

⁹⁶ Pour mémoire :

Article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales : « *Tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'Etat et les collectivités territoriales est accompagné du transfert concomitant par l'Etat aux collectivités territoriales ou à leurs groupements des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Ces ressources sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'Etat au titre des compétences transférées et évoluent chaque année, dès la première année, comme la dotation globale de fonctionnement. Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées. La dotation générale de décentralisation mentionnée à l'article L. 1614-4 et les crédits prévus aux 1° et 2° de l'article L. 4332-1 n'évoluent pas à compter de 2009* ».

Article L. 1614-1-1 du code général des collectivités territoriales : « *Toute création ou extension de compétence ayant pour conséquence d'augmenter les charges des collectivités territoriales est accompagnée des ressources nécessaires déterminées par la loi* ».

une extension de cette compétence et ne justifie pas de compensations financières supplémentaires⁹⁷.

- **Concomitante** : dès la loi de finances de l'année au titre de laquelle intervient un transfert des compétences, des crédits sont inscrits pour compenser celui-ci, la régularisation de leur montant étant effectuée par la suite, lorsque celui-ci est définitivement arrêté ;
- **Contrôlée** : le montant des accroissements de charge résultant des transferts est constaté par arrêté interministériel, après avis de la Commission consultative sur l'évaluation des charges. Celle-ci est spécifiquement chargée de la définition des modalités de compensation allouées en contrepartie des transferts et de veiller à l'adéquation entre les charges et les ressources transférées ;
- **Garantie** : les dotations correspondantes étaient traditionnellement indexées sur la dotation globale de fonctionnement (DGF). Cependant, le montant de la dotation générale de décentralisation (DGD) est gelé depuis 2009. S'agissant des ressources fiscales transférées, lorsque leur produit est inférieur au montant du droit à compensation, l'État est tenu de majorer le montant de la fiscalité transférée à due concurrence ;
- **Conforme à l'objectif d'autonomie financière** inscrit au sein de l'article 72-2, qui prévoit en son troisième alinéa que « les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ».

Dans ces conditions, le nouveau dispositif législatif prévoit les modalités des transferts de compétences prévus à titre définitif (article 91), et reprend les modalités de transfert prévues par la loi du 13 août 2004 *de libertés et de responsabilités locales* :

« I. – Sous réserve des dispositions prévues au présent article, les transferts de compétences à titre définitif inscrits dans la présente loi et ayant pour conséquence d'accroître les charges des collectivités territoriales ou de leurs groupements ouvrent droit à une compensation financière dans les conditions fixées aux articles L. 1614-I à L. 1614-7 du code général des collectivités territoriales.

Les ressources attribuées au titre de cette compensation sont équivalentes aux dépenses consacrées, à la date du transfert, par l'État à l'exercice des compétences transférées, diminuées du montant des éventuelles réductions brutes de charges ou des augmentations de ressources entraînées par les transferts.

Le droit à compensation des charges d'investissement transférées par la présente loi est égal à la moyenne des dépenses actualisées, hors taxes et hors fonds de concours, constatées sur une période d'au moins cinq ans précédant le transfert de compétences.

⁹⁷ Conseil constitutionnel, Décision n°2010-56 QPC du 18 octobre 2010, *Département du Val-de-Marne*. Voir supra, note 6, p. 2.

Le droit à compensation des charges de fonctionnement transférées par la présente loi est égal à la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période maximale de trois ans précédant le transfert de compétences.

Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application des troisième et quatrième alinéas, après avis de la commission consultative mentionnée à l'article L. 1211-4-I du code général des collectivités territoriales. Ce décret définit notamment les modalités de répartition entre les collectivités bénéficiaires du droit à compensation des charges d'investissement transférées.

La loi pose ici le principe d'une compensation « au coût historique » des compétences transférées. Elle précise les modalités de calcul des droits à compensation des charges d'investissement et des charges de fonctionnement. Le décret en Conseil d'État pourra conduire à résoudre certaines difficultés : en effet, une compensation calculée uniquement en fonction des montants constatés pourrait conduire à accorder une forte compensation aux collectivités dans lesquelles des investissements importants ont été menés et où il sera donc moins nécessaire d'en mener de nouveaux. La rédaction retenue permettra éventuellement une répartition plus « intelligente » de la compensation, en fonction de critères objectifs, comme par exemple les besoins d'investissement.

II. – La compensation financière des transferts de compétences s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature, dans des conditions fixées en loi de finances.

Si les recettes provenant des impositions attribuées en application du présent II diminuent pour des raisons étrangères au pouvoir de modulation éventuel reconnu aux collectivités bénéficiaires, l'État compense cette perte dans des conditions fixées en loi de finances afin de garantir à celles-ci un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de la compétence avant son transfert. Ces diminutions de recettes et les mesures de compensation prises au titre du présent alinéa font l'objet d'un rapport du Gouvernement présenté chaque année à la commission consultative mentionnée à l'article L. 1211-4-I du code général des collectivités territoriales.

Le législateur rappelle son attachement au principe de garantie précité, même si cette garantie est axée sur la récupération d'une imposition... ce qui exclut le versement de toute dotation de la part de l'État. Cela reste néanmoins conforme aux objectifs financiers de l'État qui s'est fixé de diminuer les dotations aux collectivités territoriales au moins jusqu'en 2015.

Noter que le transfert de la compétence de la gestion des milieux aquatiques conduit à l'instauration d'une nouvelle taxe, la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations. Son objet « est le financement des travaux de toute nature permettant de réduire les risques d'inondation et les dommages causés aux personnes et aux biens ». Elle sera acquittée par les contribuables des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre substitués à leurs communes membres pour la gestion de cette compétence.

Son montant sera déterminé par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale, dans la limite d'un plafond maximal déterminée par la loi de finances (non prévu dans la loi de finances pour 2014).

III. – L'État et les collectivités territoriales assurent le financement des opérations inscrites aux contrats de projet État-régions 2007-2013 et relevant de domaines de compétences transférées, dans les conditions suivantes :

1° Les opérations engagées à la date d'entrée en vigueur de la présente loi sont poursuivies jusqu'à leur terme dans les conditions fixées par les contrats. Les sommes versées par l'État à ce titre sont déduites du montant annuel de la compensation financière mentionnée au II ;

2° Les opérations non engagées à la date d'entrée en vigueur de la présente loi et ressortissant à un domaine de compétences transféré, au titre duquel elles bénéficient d'une compensation financière, relèvent des collectivités territoriales nouvellement compétentes qui en assurent le financement ».

B. DÉVELOPPEMENT, ENCADREMENT ET TRANSPARENCE DES MODES DE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS DES ACTEURS PUBLICS LOCAUX

La loi *de modernisation de l'action publique territoriale* crée 5 nouvelles dispositions sur l'encadrement du recours à l'endettement des collectivités territoriales. Chacune d'elles reprend les propositions contenues dans un rapport d'enquête sur les « *produits financiers à risque souscrits par les acteurs publics locaux* », déposé à l'Assemblée nationale en 2011⁹⁸. Ces propositions, adoptées à l'unanimité par la commission d'enquête, avait fait l'objet d'une proposition de loi en 2012⁹⁹. Elles ont été insérées dans le projet de loi *de modernisation de l'action publique territoriale* sur proposition de la Commission des finances de l'Assemblée nationale et visent :

- **La fin des délégations de signatures 15 jours avant le renouvellement des assemblées locales**, afin d'éviter les négociations d'emprunts tardifs.

Le président de l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale est toujours « *seul chargé de l'administration* ». Dans ce cadre, il représente la collectivité territoriale dans tous ses actes et reçoit, pour ce faire, une délégation de pouvoir de la part de l'assemblée délibérante, en général pour la durée de son mandat. Selon la confiance que lui accorde l'assemblée délibérante, cette délégation lui permet de signer certains actes liés au fonctionnement de la collectivité territoriale, sans avoir à recourir à une délibération préalable de l'assemblée délibérante. Ce procédé permet de faciliter la gestion quotidienne de la collectivité territoriale, sachant qu'en principe, son président doit toujours, informer, même postérieurement, l'assemblée délibérante des démarches administratives qu'il a engagées au nom de la collectivité territoriale.

En principe, la délégation de signature des assemblées délibérantes à leur président prend fin à l'expiration du mandat de ces derniers. Or, certains élus ont souligné l'existence de contrats

⁹⁸ BARTOLONE Claude, *Les produits financiers à risque souscrits par les acteurs publics locaux*, Doc. Ass. nationale, treizième législature, 2011, n°4030.

⁹⁹GORGES Jean-Pierre et BARTOLONE Claude, *Proposition de loi relative au développement, à l'encadrement et à la transparence des modes de financement des investissements des acteurs publics locaux*, Doc. Ass. nationale, treizième législature, 212, n° 4382.

d'emprunts importants souscrits dans les derniers jours du mandat d'une équipe précédente. Cette pratique ne permet pas correctement, à l'organe exécutif d'informer l'assemblée délibérante des décisions qu'il a prises, période électorale oblige. Ainsi la fin de la délégation de signature 15 jours avant l'expiration du mandat local pourra permettre une plus grande clarté dans la gestion des budgets locaux, sachant que, en cas de nécessité, l'exécutif de la collectivité territoriale pourra réunir l'assemblée délibérante et lui demander l'autorisation de prendre certaines mesures ponctuelles. Ainsi, les conditions d'un contrôle démocratique restent respectées.

- **L'instauration d'un débat annuel des assemblées sur les stratégies financières et le pilotage de l'endettement :**

Ce débat devra avoir lieu dans le cadre du débat d'orientation budgétaire, et viser à informer correctement les élus sur la situation financière des collectivités territoriales. Le dispositif instauré par la loi permettra sans doute aux assemblées délibérantes, qui, en principe, décident des emprunts et qui, en pratique, confient cette responsabilité par délégation de signature à leur président, d'avoir un aperçu de la situation financière de la collectivité territoriale. Elle pourra ainsi procéder – ou non à la délégation de signature – en ayant déterminé les objectifs financiers et la stratégie à tenir en la matière.

- **L'obligation de provisionner les risques liés à la souscription des produits financiers.**

Cette disposition reprend l'obligation de provisionnement imposée par le récent avis du conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP), rendu public en juillet 2012, sur la prise en compte des emprunts et instruments financiers complexes dans la comptabilité des collectivités territoriales, des établissements publics de santé et des offices publics de l'habitat¹⁰⁰. Ce principe d'un provisionnement obligatoire en cas de risque n'était pas convenablement mis en œuvre dans la réglementation antérieure. Or, *« cette situation n'est pas satisfaisante : en l'absence de provisionnement retranscrivant les risques souscrits dans les documents budgétaires, les comptes produits ne peuvent respecter les principes de sincérité et d'équilibre réel applicables aux collectivités territoriales. C'est pourquoi il semble nécessaire d'obliger à provisionner le risque ainsi pris. Cette obligation aura en outre un effet dissuasif sur la souscription par les collectivités territoriales de produits présentant de forts risques de taux sous-jacents »*¹⁰¹.

On doit relever également que deux autres dispositions avaient été insérées, en première lecture, par la commission des finances de l'Assemblée nationale. Elles n'ont finalement pas été retenues :

- **Le maintien du rapport annuel au Parlement sur l'état de la dette locale**

L'article 108 de la loi du 28 décembre 2011 *de finances pour 2012* prévoit que « chaque année, le Gouvernement dépose en annexe au projet de loi de finances un rapport qui comporte une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses ainsi que de l'état de la dette des

¹⁰⁰ Avis n° 2012-04 du 3 juillet 2012 sur la comptabilisation des dettes financières et des instruments dérivés des entités à comptabilité publique relevant du code général des collectivités territoriales, du code de l'action sociale et des familles, du code de la santé publique et du code de la construction et de l'habitation.

¹⁰¹ DUSSOPT Olivier, *Rapport sur le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, Doc. Ass. nationale, quatorzième législature, 2013, n°1216, p. 479.

collectivités territoriales. À cette fin, les régions, les départements et les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants transmettent au représentant de l'État, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État pris après avis du comité des finances locales, un rapport présentant notamment les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés, la composition et l'évolution de la dette ainsi que des dépenses de personnel, de subvention, de communication et d'immobilier »¹⁰².

Ces dispositions avaient pour objectif d'informer le Gouvernement sur la situation financière des collectivités territoriales, et de permettre également au Parlement d'en prendre connaissance, par l'insertion d'une annexe supplémentaire à la loi de finances. Largement critiqué parce qu'elles « créent une charge supplémentaire pour les collectivités territoriales et apparaît contraire à la nécessité d'une relation de confiance entre l'État et les collectivités territoriales »¹⁰³ et parce que les collectivités territoriales ne doivent pas subir un contrôle de l'État, mais entrer dans une relation de confiance avec lui... elles ont été supprimées dans la proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités locales, déposée au Sénat en 2011, propose sa suppression¹⁰⁴. À ce jour, le texte a fait l'objet de deux lectures devant chacune des assemblées parlementaires. La commission des finances de l'Assemblée nationale a souhaité les maintenir. Il était également question d'en étendre le champ à l'ensemble des acteurs publics locaux, et d'abaisser le seuil à partir duquel communes et établissements publics de coopération intercommunale devront communiquer leurs informations financières à 3 500 habitants. Cette proposition n'a pas été retenue.

- **La soumission des conventions d'emprunt au contrôle de légalité, même quand elles sont de droit privé.**

Le principe de libre administration des collectivités territoriales n'empêche pas un contrôle de l'État sur leurs actes, celui-ci se manifestant par l'intervention du préfet : en effet, les actes des collectivités territoriales, pour être exécutoires, doivent faire l'objet d'une publication et d'un contrôle préalable du préfet. Depuis 1982, il ne s'agit plus d'un contrôle d'opportunité, mais d'un contrôle de légalité de saisir le tribunal administratif en vue d'une annulation de l'acte contesté.

Ce contrôle n'a vocation à ne concerner que les actes énumérés aux articles L. 2131-2 (pour les communes), L. 3131-2 (pour les départements) et L. 4141-2 (pour les régions du code général des collectivités territoriales), et qui s'avèrent être, finalement les actes les plus importants des collectivités territoriales. La volonté de simplifier l'exercice du contrôle de légalité a récemment conduit à une réduction du nombre d'actes susceptibles d'être déférés par le préfet¹⁰⁵. Néanmoins, la

¹⁰² Article 108 de la loi 2011-1977 du 28 décembre 2011, *de finances pour 2012*, JORF du 29 décembre 2011, p. 22441.

¹⁰³ GOURAULT Jacqueline, *Rapport sur la proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités locales*, doc. Sénat, session ordinaire 2012-2013, n°37, p. 20.

¹⁰⁴ DOLIGÉ Eric, Proposition de loi relative à la simplification du fonctionnement des collectivités territoriales, doc. Sénat, session ordinaire 2010-2011, n°779.

¹⁰⁵ Ordonnance 2009-1401 du 17 novembre 2009 portant simplification de l'exercice du contrôle de légalité, JORF du 18 novembre 2009, p. 19913. Voir également la circulaire interministérielle IOCB1202426C du 25 janvier 2012 relative à la définition nationale des actes prioritaires en matière de contrôle de légalité, BOMI n°2012-12, texte n°56.

loi du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales*¹⁰⁶ a ouvert la possibilité pour le représentant de l'État de contrôler et de déférer au juge administratif les actes autres que ceux énumérés par le code général des collectivités territoriales. Ainsi, tous les actes des collectivités territoriales, qu'ils soient transmissibles au représentant de l'État ou non, peuvent être déférés par lui devant le juge¹⁰⁷. Ainsi, « *la distinction légale entre les actes soumis à transmission et ceux qui en sont dispensés perd de son intérêt* »¹⁰⁸. Il résulte de ces dispositions et de la jurisprudence que la transmission des actes des collectivités territoriales au juge se présente comme une faculté du préfet¹⁰⁹, qui est libre alors d'intenter un recours gracieux contre la décision concernée, et ainsi de rechercher avec la collectivité territoriale le moyen de mettre fin à l'illégalité de l'acte¹¹⁰. Il apparaît cependant que les actes de droit privé¹¹¹ et les actes relevant des missions déconcentrées des collectivités territoriales¹¹² échappent à ce contrôle, ce qui pose un sérieux problème de transparence quand il s'agit d'emprunts au bénéfice des collectivités territoriales : dans ce cadre, seuls les actes de droit privés qui peuvent être rattachés au service public ou qui prévoit l'existence d'une clause exorbitante de droit commun font l'objet d'un contrôle administratif. Ainsi, bon nombre de contrats de prêts échappent à ce contrôle, celui-ci ne se manifestant que dans le cadre du transfert, par la collectivité territoriale de la décision de l'assemblée délibérante octroyant à son président une délégation de signature pour les emprunts en deçà d'un montant minimum, prévu par l'assemblée délibérante¹¹³. Si ces actes restent soumis au contrôle du juge judiciaire, il paraissait pertinent également de prévoir un contrôle administratif préalable.

¹⁰⁶ Article 140, IV de la loi 2004-809 du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales*, JORF du 17 août 2004, p. 14545, qui complète les articles L. 2131-3, L. 3131-4 et L. 4141-4 du code général des collectivités territoriales.

¹⁰⁷ Voir également Conseil constitutionnel, Décision n°82-137 DC du 25 février 1982, *Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, Rec., p. 38 ; et Conseil constitutionnel, Décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, *Loi organique portant statut de la Polynésie française*, Rec., p. 41. Voir également Conseil d'État, 2 janvier 1988, *Mutuelle générale des personnels des collectivités locales et de leurs établissements*, Rec., p. 6 ; et Conseil d'État, 4 novembre 1994, *Département de la Sarthe*, Rec., p. 1109, et Conseil d'État, 28 février 1997, *Commune du Port*, Rec., p. 61.

¹⁰⁸ FAURE Bertrand, *Droit des collectivités territoriales*, op. cit., p. 607.

¹⁰⁹ Conseil d'État, 28 février 1997, *Commune du Port*, Rec., p. 61. Voir également Conseil d'État, 25 janvier 1991, *Brasseur* (Rec., p. 23) : le refus de déférer un acte illégal ne peut faire l'objet d'un recours devant le juge administratif.

¹¹⁰ Conseil d'État, 16 juin 1989, *Commune de Belcodène* (Rec., p. 855) : le préfet peut valablement se désister d'un déféré pour tous motifs d'opportunité.

¹¹¹ Conseil d'État, 27 février 1987, *Commune Grand-Bourg de Marie Galante c/ Lancelot*, Rec., p. 80, à propos d'un contrat de droit privé.

¹¹² Conseil d'État, 16 novembre 1992, *Ville de Paris*, note J. MORAND-DEVILLER et D. MORENO, RFDA 1993, pp.602-611.

¹¹³ Article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales, relatif aux communes : « *Le maire peut, en outre, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat :*

(...)

3° *De procéder, dans les limites fixées par le conseil municipal, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget, et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris les opérations de couvertures des risques de taux et de change ainsi que de prendre les décisions mentionnées au III de l'article L. 1618-2 et au a de l'article L. 2221-5-1, sous réserve des dispositions du c de ce même article, et de passer à cet effet les actes nécessaires ;*

(...) ».

CONCLUSION

La mise en œuvre de cette loi *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* devra être analysée dans le contexte actuel de crise économique. Dans ce cadre, les collectivités territoriales ont vu leurs ressources fiscales se raréfier (voir les dispositions fiscales et financières de la loi du 16 décembre 2010) et l'État prévoit, pour la période 2014-2015, une forte diminution de la dotation des collectivités territoriales (1,5 milliards d'euros pour 2014). La question d'une dynamique territoriale se pose donc, car si le législateur semble tout miser sur une incitation des collectivités territoriales à s'organiser entre elles pour une meilleure efficacité et surtout une économie de moyens, les « efforts » du Gouvernement vis-à-vis de l'organisation décentralisée de la République risquent fortement d'être directement freinés par les difficultés financières des collectivités territoriales.

Dans ce cadre, à moins d'une amélioration du pouvoir fiscal des départements et des régions, le retour de la clause générale de compétence risque d'être purement symbolique ... de même que les autres dispositifs de collaboration des collectivités territoriales entre elles, ou avec l'État : l'absence de moyens financiers risque fort de faire perdre aux collectivités territoriales toute envie de s'investir dans des compétences qui ne leur appartiennent pas.

II. L’AFFIRMATION DES MÉTROPOLIS

« La France est un vieux pays. Beaucoup de ses institutions se sont sédimentées et fossilisées. Elles coûtent souvent trop cher pour un service chaque jour plus défaillant. Chacune de nos institutions doit être évaluée au regard du double objectif : garantir la solidarité et servir la croissance ». L’ambition n°7 du rapport Attali sur la « libération de la croissance française » (janvier 2008) a pour conséquence le renforcement des intercommunalités, ce qui est recherché tant par la loi du 16 décembre 2010 que par les projets de loi actuels.

L’intercommunalité donne la possibilité aux collectivités locales de se regrouper au sein d’un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) qui prend en charge des fonctions spécifiques (par exemple, le traitement des ordures ménagères). Les regroupements peuvent avoir une fiscalité propre (ce qui se traduit par certaines compétences obligatoires) ou présenter une forme associative sans fiscalité propre. À cette dernière catégorie appartiennent les syndicats de communes. L’intercommunalité est ancienne : la loi du 22 mars 1890 crée le syndicat intercommunal à vocation unique. Pourtant, cette forme de coopération connaît un renouveau à la suite des lois de décentralisation et de déconcentration. La loi du 6 février 1992 crée notamment les communautés de communes. La loi du 12 juillet 1999, dite loi « Chevènement » sur l’organisation urbaine et la simplification de la coopération intercommunale, tente de répondre à l’émiettement communal qui perdure en incitant à la coopération. Celle-ci permettrait, en relançant les regroupements de communes, à en réduire le nombre. Elle crée une nouvelle catégorie d’EPCI : la communauté d’agglomération, et ne prévoit plus que 3 types de coopérations à fiscalité propre au lieu des 5 précédentes : la communauté urbaine, réservée aux agglomérations de plus de 500.000 puis 450.000 habitants (loi du 16 décembre 2010), la communauté de communes, à dominante rurale, et la communauté d’agglomération. Le district et la communauté de ville disparaissent. Enfin, la loi du 13 août 2004 permet aux EPCI à fiscalité propre d’exercer des compétences régionales ou départementales, sous certaines conditions, et la loi du 16 décembre 2010 crée de nouvelles personnes morales (métropoles, communes nouvelles) afin que l’ensemble du territoire soit couvert par des structures intercommunales avant juin 2013.

La loi du 16 décembre 2010 favorise ainsi l’échelon intercommunal. Comme le souligne Y. Jégouzo, « si la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a comporté bien des mesures contestées, il est un de ses apports qui, à l’inverse, a été particulièrement salué, celui qui résulte de son volet intercommunalité »¹¹⁴. En effet, la loi prévoit l’élection au suffrage universel direct des élus communautaires, crée de nouvelles institutions communautaires à fiscalité propre, les métropoles, et un syndicat mixte « inter-intercommunal » (fédérant des EPCI à fiscalité propre), les pôles métropolitains. De plus, elle renforce le rôle de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) présidée par le préfet, pour créer ou dissoudre un EPCI. En outre, elle favorise la fusion de communes grâce à la commune nouvelle. Cette préférence pour l’intercommunalité ne fait que confirmer le mouvement ascendant en faveur de la création de ces structures depuis les lois du 6 février 1992 et du 12 juillet 1999. Aujourd’hui, l’intercommunalité regroupe près de 95% des communes et 90% de la population. La loi du 16 décembre 2010 poursuit ce processus en posant le

¹¹⁴ Y. Jégouzo., « L’intercommunalité à la peine », *AJDA* 2011, p. 2089.

principe de l'achèvement de la carte intercommunale avant le 1^{er} janvier 2013 : à cette date, les communes devront toutes avoir intégré un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (article L. 5210-1-2 du Code général des collectivités territoriales).

Des procédures autoritaires de regroupement ont ainsi été créées à cette fin, et ont été jugées conformes à la libre administration des collectivités territoriales par le Conseil constitutionnel dans trois décisions QPC du 26 avril 2013 (n° 2013-303 QPC, *Commune de Puyravault - Intégration d'une commune dans un EPCI à fiscalité propre* ; n° 2013-304 QPC, *Commune de Maing - Retrait d'une commune membre d'un EPCI* ; n° 2013-315 QPC, *Commune de Couvrot - Fusion d'EPCI en un EPCI à fiscalité propre*)¹¹⁵.

L'intercommunalité devrait franchir une nouvelle étape avec la loi sur la modernisation de l'action publique, qui prévoit notamment le renforcement du degré d'intégration des intercommunalités, la rationalisation de l'organisation des services affectés aux compétences intercommunales, et la création dans les grandes agglomérations de métropoles nouvelles, qui constitueront le niveau le plus achevé de l'intégration intercommunale.

§1. DISPOSITIONS GÉNÉRALES SUR L'INTERCOMMUNALITÉ

En premier lieu, 'la loi sur la modernisation de l'action publique « ne porte que de façon limitée sur l'intercommunalité classique »¹¹⁶.

Notamment, les communautés réunissant plus de 250.000 habitants pourront devenir des communautés urbaines, alors qu'aujourd'hui ce statut est réservé aux communautés de plus de 450.000 habitants (article L. 5215-1 CGCT).

Les sénateurs ont en outre doté les communautés d'une compétence en matière de protection contre les inondations et de gestion des cours d'eau. Ils ont aussi décidé qu'une partie de la dotation d'intercommunalité serait affectée en fonction du degré de mutualisation des établissements publics de coopération intercommunale. Ils ont également créé le pôle rural d'aménagement et de coopération, syndicat mixte qui réunira plusieurs intercommunalités dans le but d'élaborer et de conduire un projet d'aménagement et de développement de leur territoire.

¹¹⁵ Par exemple, dans la décision n° 2013-315 QPC, le Conseil constitutionnel estime « que les règles relatives à la fusion des établissements publics de coopération intercommunale affectent la libre administration des communes faisant partie de ces établissements publics ; qu'en imposant à des communes de faire partie d'un établissement public de coopération intercommunale, notamment lorsqu'elles souhaitent appartenir à un autre établissement public de coopération intercommunale, le législateur a entendu favoriser « la rationalisation de la carte de l'intercommunalité » et le renforcement de l'intercommunalité à fiscalité propre ; qu'en particulier, la procédure prévue au huitième alinéa du paragraphe III de l'article 60, qui permet au préfet de passer outre à l'opposition des communes, n'est applicable que jusqu'au 1^{er} juin 2013 ; que le législateur a pu, dans les buts d'intérêt général de renforcement et de « rationalisation de la carte de l'intercommunalité », apporter ces limitations à la libre administration des communes ; que tout maire qui en fait la demande est entendu par la commission départementale de la coopération intercommunale ; que, dans ces conditions, le grief tiré de la méconnaissance de la libre administration des collectivités territoriales doit être écarté ».

¹¹⁶ M. Degoffe, « L'avenir du couple commune-intercommunalité. La commune de demain », *AJDA* 2013, p. 1335.

Dans le projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale, quelques dispositions intéressent par ailleurs la communauté de communes. Son régime doit ainsi être aligné sur celui des communautés d'agglomération et des communautés urbaines. La définition de l'intérêt communautaire ne nécessitera plus l'accord des conseils municipaux des communes membres (deux tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population ou l'inverse), car la majorité des deux tiers du conseil de la communauté suffit, ce qui renforce l'intégration.

La liste des compétences obligatoires de la communauté de communes est en outre complétée avec notamment la promotion du tourisme, et deux nouvelles compétences obligatoires, l'assainissement collectif et non collectif et la compétence d'aménagement de l'espace par l'adoption du plan local d'urbanisme (PLU). Cette dernière compétence serait également rendue obligatoire pour les communautés d'agglomération. Enfin, le projet prévoit que « *l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ne peut être dissous que par décret motivé rendu en conseil des ministres et publié au Journal officiel* » afin de consacrer l'élection au suffrage universel des membres des EPCI.

§2. LES MÉTROPOLES

En second lieu, la loi sur la modernisation de l'action publique est en revanche très prolixe sur le statut des métropoles. Le titre II du texte s'intitule en effet « *L'affirmation des métropoles* ».

La métropole a été créée par la **loi du 16 décembre 2010** de réforme des collectivités territoriales. Elle est définie par l'article L. 5217-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) : il s'agit d'un établissement public de coopération intercommunale qui regroupe, hors de la région Île-de-France, sur la base du volontariat, plusieurs communes qui forment un ensemble de plus de 500.000 habitants « *d'un seul tenant et sans enclave* », mais aussi les communautés urbaines instituées par l'article 3 de la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines, c'est-à-dire Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg. Ce rassemblement de communes doit constituer « un espace de solidarité, pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion ».

L'article L. 5217-2 du CGCT fixe les modalités de création des métropoles, qui peut résulter :

- d'une création *ex nihilo*, selon la procédure de l'article L. 5211-5 du CGCT, sans toutefois que le préfet puisse en prendre l'initiative ;
- d'une transformation simple d'EPCI, selon la procédure de l'article L. 5211-41 du code ;
- d'une transformation avec extension d'EPCI, selon la procédure de l'article L. 5211-41-1, le périmètre de l'établissement pouvant être élargi aux communes nécessaires au développement de la métropole « *et à son évolution en pôle européen* » ;
- ou d'une fusion d'EPCI, selon la procédure de l'article L. 5211-41-3, sans toutefois que le préfet puisse en prendre l'initiative.

Si les métropoles sont très proches des communautés urbaines, elles s'en distinguent en permettant un transfert de compétences d'autres collectivités publiques que les communes.

L'article L. 5217-4 fixe ainsi les compétences de la métropole, issues :

- de transferts de plein droit des compétences dévolues aux communes membres en matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel, d'aménagement de l'espace métropolitain, de politique locale de l'habitat, de politique de la ville, de gestion des services d'intérêt collectif (assainissement, cimetières, abattoirs et marchés, services d'incendie) et de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie (paragraphe I de l'article L. 5217-4) ;
- de transferts de plein droit des compétences, exercées à l'intérieur du périmètre de la métropole, par le département en matière de transports scolaires, de gestion des routes, de zones d'activité et de promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques (1 du paragraphe II) ;
- de transferts facultatifs, par voie de convention, des compétences attribuées au département en matière d'action sociale, de collèges, de développement économique, de tourisme, de politique culturelle et de sport (2 du paragraphe II) ;
- de transferts de plein droit des compétences exercées par la région en matière de promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques (1 du paragraphe III) ;
- de transferts facultatifs, par voie de convention, de compétences de la région en matière de lycées et de développement économique (2 du paragraphe III) ;
- de transferts facultatifs des compétences de l'État pour la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion de grands équipements et infrastructures (paragraphe V).

Deux arguments principaux avaient été avancés par les parlementaires saisissant le Conseil constitutionnel à l'encontre des métropoles.

En premier lieu, l'incompétence négative du législateur a été soulevée, car celui-ci autorise les communes et les EPCI à créer sur leur seule initiative des métropoles qui peuvent exercer de plein droit des compétences attribuées au département et à la région. Le Conseil constitutionnel estime toutefois dans sa décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010 sur la loi de réforme des collectivités territoriales que le renvoi au décret est conforme à la Constitution en ce qui concerne l'organisation de l'intercommunalité (c'est en effet par un décret pris à la suite de l'initiative des communes que les métropoles sont créées et non par les communes).

En second lieu, les parlementaires invoquaient la méconnaissance du principe d'égalité, grief également écarté par le Conseil en raison des spécificités de la métropole, qualifiées de « carte d'identité de la métropole » dans le commentaire de cette décision¹¹⁷ : « le législateur a réservé la

¹¹⁷ http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2010618DCccc_618dc.pdf

faculté d'obtenir le statut de métropole aux établissements publics de coopération intercommunale qui, situés hors de la région Île-de-France, forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 500 000 habitants et les communautés urbaines instituées par l'article 3 de la loi du 31 décembre 1966 susvisée ; qu'ainsi, il a entendu favoriser « un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire », afin de répondre aux enjeux économiques et aux besoins sociaux qui s'attachent à ce type de zones urbaines ; que, dès lors, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi doit être écarté ». **Nice** avait été la seule à demander ce statut dans le cadre de la loi du 16 décembre 2010. La métropole Nice Côte d'Azur, seule créée à ce jour, existe ainsi depuis le 1^{er} janvier 2012. Quatre intercommunalités, dont trois en montagne, ont fusionné pour lui donner naissance : Nice Côte d'Azur, Tinée, Vésubie et stations du Mercantour. Elle couvre 1400 km² et concerne 550.000 habitants répartis entre 46 communes majoritairement rurales. Deux assemblées ont été créées : une assemblée consultative - le conseil des maires -, et une autre délibérante - le conseil métropolitain, constitué de 127 représentants des communes.

La métropole est compétente en matière de développement économique, social et culturel, d'habitat, d'assainissement et de protection de l'environnement notamment. Elle récupère également des compétences départementales (les transports scolaires et la voirie départementale) et régionales (la promotion économique à l'international). Cette structure a permis aux plus petites communes de financer certains travaux comme la mise aux normes de leurs systèmes d'assainissement, grâce à une dotation de solidarité d'un montant de 9 millions d'euros sur un budget d'un milliard d'euros en 2013. Deux zones d'activités artisanales visant à maintenir l'emploi dans les vallées de l'arrière-pays vont également être créées par la métropole.

La loi du 28 janvier 2014 quant à elle révisé le statut créé par la loi du 16 décembre 2010, notamment les règles entourant la création de la métropole, l'évolution de ses compétences et de sa gouvernance interne.

S'agissant de la **création de la métropole**, la loi substitue à la métropole basée sur le volontariat une mise en place plus autoritaire dès lors que les conditions légales sont réunies. La métropole rénovée demeure un EPCI à fiscalité propre mais ses critères sont réformés''.

En effet, l'article 43 de la loi procède à une modification du statut de la métropole de droit commun créé par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. À ce titre, la nouvelle rédaction de l'article L. 5217-1 du CGCT modifie les critères de création de la métropole.

Alors qu'en l'état actuel du droit, cette création est décidée dans les conditions prévues pour la création d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (art. L. 5211-5, L. 5211-41-1 et L. 5211-41-3 du CGCT), et réservée aux EPCI formant un ensemble de plus de 500 000 habitants et aux communautés urbaines, la nouvelle rédaction de l'article L. 5217-1 prévoit que :

- les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui forment un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants

- sont automatiquement transformés en métropole au 1^{er} janvier 2015. Ce sera le cas de Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse ;
- sous réserve d'un accord à la majorité qualifiée des conseils municipaux des communes intéressées, peuvent obtenir par décret le statut de métropole, à leur demande, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 400 000 habitants et dans le périmètre desquels se trouve le chef-lieu de région. Ceci concerne en pratique la communauté d'agglomération de Montpellier ;
 - sous réserve d'un accord à la majorité qualifiée des conseils municipaux des communes intéressées, peuvent obtenir par décret le statut de métropole, à leur demande, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui sont le centre d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants, exercent les compétences énumérées au paragraphe I de l'article L. 5217-2 en lieu et place des communes à la date d'entrée en vigueur de la loi déferée et exercent effectivement des fonctions de commandement stratégique de l'État et des fonctions métropolitaines ainsi qu'un rôle en matière d'équilibre du territoire national. Cette catégorie est subordonnée à une appréciation des critères d'exercice effectif de certaines fonctions. Elle permettrait la communauté urbaine de Brest de devenir une métropole.

Ce mode de création autoritaire pourrait être contesté du point de vue de la libre administration des collectivités territoriales, principe constitutionnel. Celle-ci suppose, en vertu du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, l'existence de conseils élus, dotés d'attributions effectives¹¹⁸. Elle suppose également l'exercice du pouvoir réglementaire des collectivités. Elle implique en outre une certaine liberté financière, ainsi que le précisent les dispositions de l'article 72-2 de la Constitution : « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi ».

Cependant, c'est bien la loi qui, en vertu de l'article 34 de la Constitution, détermine les principes fondamentaux de « la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources », si bien que la libre administration ne signifie pas la liberté d'organisation. Ceci se vérifie d'abord en ce qui concerne les institutions des collectivités : le Conseil constitutionnel estime ainsi que si « les collectivités territoriales " s'administrent librement par des conseils élus ", *chacune d'elles le fait " dans les conditions prévues par la loi " »*¹¹⁹. Le Conseil constitutionnel a ainsi jugé dans sa décision du 2 juillet 2010, *Commune de Dunkerque*¹²⁰, que « la décision de procéder à la fusion de communes ne constitue pas un acte portant atteinte à la libre administration des collectivités territoriales ». La commune requérante estimait pourtant que la tenue d'un référendum décisionnel sur une procédure de fusion privait les assemblées délibérantes de leur pouvoir d'appréciation.

Ceci se vérifie également s'agissant de l'exercice des compétences des collectivités. En effet, c'est le législateur qui détermine les compétences des collectivités territoriales. L'existence d'une clause de

¹¹⁸ Décision du Conseil constitutionnel n° 85-196 DC du 8 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*, cons. 9 à 11.

¹¹⁹ Décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990, *Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement*.

¹²⁰ Décision n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010, *Commune de Dunkerque – fusion de communes*.

compétence générale des collectivités a même été écartée par le Conseil constitutionnel dans sa décision sur la loi de réforme des collectivités territoriales¹²¹.

Le législateur peut aussi assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations, ou les soumettre à des interdictions, à la condition que les unes et les autres répondent à des fins d'intérêt général : « Si le législateur peut, sur le fondement des dispositions des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations et à des charges, c'est à la condition que celles-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général, qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée »¹²². Le Conseil constitutionnel a aussi admis que ne portait pas atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales l'obligation faite à ces dernières d'adhérer à un établissement public¹²³.

De même, dans la décision n° 2007-548 DC du 22 février 2007 (*Loi relative aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de La Défense et portant création d'un établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense*), le Conseil constitutionnel a admis que le législateur pouvait prévoir l'adhésion obligatoire de trois collectivités à un syndicat mixte dans la mesure où les obligations mises à la charge des collectivités sont définies de manière suffisamment précise.

Enfin, s'agissant de la fiscalité des collectivités territoriales, la libre administration ne signifie pas l'autonomie fiscale. Pour le Conseil constitutionnel, il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale¹²⁴. C'est en effet au seul législateur qu'il revient de déterminer les règles relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures en vertu de l'article 34 de la Constitution.

Les requérants devant le Conseil constitutionnel ont d'ailleurs évité d'avancer l'argument de l'atteinte à la libre administration, tant l'échec de ce moyen devant le Conseil constitutionnel était probable. Ils ont toutefois contesté ces dispositions de l'article 43 au regard du principe d'égalité devant la loi. Ils considéraient que la transformation automatique en métropole de certains établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre alors que la transformation d'autres établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en métropole serait subordonnée à l'accord des conseils municipaux créerait une inégalité de traitement, d'une part, entre les établissements

¹²¹ Décision n° 2010-618 DC précitée à propos de l'existence d'une telle clause au profit du département : les « dispositions [de la loi du 10 août 1871] n'ont eu ni pour objet ni pour effet de créer une « clause générale » rendant le département compétent pour traiter de toute affaire ayant un lien avec son territoire ; [...] par suite, elle ne saurait avoir donné naissance à un principe fondamental reconnu par les lois de la République garantissant une telle compétence ».

¹²² Décision n° 2011-146 QPC du 8 juillet 2011, *Département des Landes - Aides publiques en matière d'eau potable ou d'assainissement*, ou encore décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*.

¹²³ Décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984, *Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*.

¹²⁴ Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*.

publics de coopération intercommunale susceptibles de devenir des métropoles et, d'autre part, entre ces conditions de création et les conditions de fusion de départements et de régions, pour lesquelles un référendum est nécessaire.

Le Conseil constitutionnel a rejeté ces griefs dans sa décision du 23 janvier 2014. En effet par le dispositif de transformation automatique de certains EPCI en métropoles au 1^{er} janvier 2015, le législateur a entendu donner une portée plus grande à la réforme de ce statut, garantissant qu'un nombre significatif de communautés urbaines et de communautés d'agglomération deviennent des métropoles, et que, dans le même temps, par le dispositif facultatif de transformation de certains EPCI en métropoles, le législateur a également entendu prendre en compte les particularités géographiques de quelques autres établissements de coopération intercommunale d'une taille significative et jouant un rôle particulier en matière d'équilibre du territoire. Il a considéré que ces motifs d'intérêt général pouvaient justifier des différences de traitement dans les conditions d'accès au statut de métropole sans méconnaître le principe d'égalité devant la loi. Il a également rappelé qu'aucune exigence constitutionnelle n'impose une consultation des électeurs préalable à la création d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

En conséquence, l'article L. 5217-1 du code général des collectivités territoriales a été déclaré conforme à la Constitution.

S'agissant des **compétences métropolitaines**¹²⁵, on observe notamment un élargissement des compétences transférées par les communes dans le bloc de compétence « Protection et mise en valeur

¹²⁵ Article L. 5217-2 CGCT « -I. — La métropole exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences suivantes : « 1° En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel : « a) Création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; « b) Actions de développement économique ainsi que participation au copilotage des pôles de compétitivité et au capital des sociétés d'accélération du transfert de technologie ; « c) Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain ; « d) Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ; « e) Programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche, en tenant compte du schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation ; « 2° En matière d'aménagement de l'espace métropolitain : « a) Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu ; définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain mentionnées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ; actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager ; constitution de réserves foncières ; « b) Organisation de la mobilité au sens des articles L. 1231-1, L. 1231-8 et L. 1231-14 à L. 1231-16 du code des transports ; création, aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; abris de voyageurs ; parcs et aires de stationnement et plan de déplacements urbains ; « c) Création, aménagement et entretien des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain ainsi qu'à leurs ouvrages accessoires ; « d) Participation à la gouvernance et à l'aménagement des gares situées sur le territoire métropolitain ; « e) Etablissement, exploitation, acquisition et mise à disposition d'infrastructures et de réseaux de télécommunications, au sens de l'article L. 1425-1 du présent code ; « 3° En matière de politique locale de l'habitat : « a) Programme local de l'habitat ; « b) Politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées ; « c) Amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre ; « d) Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage ; « 4° En matière de politique de la ville : « a) Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ; « b) Dispositifs locaux de prévention de la délinquance et d'accès au droit ; « 5° En matière de gestion des services d'intérêt collectif : « a) Assainissement et eau ; « b) Création, gestion, extension et translation des cimetières et sites cinéraires d'intérêt métropolitain ainsi que création, gestion et

de l'environnement ». Les métropoles bénéficient également de la faculté d'obtenir des compétences transférées des régions et des départements par voie conventionnelle. Pour certaines compétences départementales, un transfert obligatoire est prévu au 1^{er} janvier 2017. En revanche, les compétences régionales ne pourront être exercées que par délégation. Enfin, l'Etat offrira la faculté aux métropoles d'exercer par délégation un bloc de cinq compétences liées au domaine du logement.

S'agissant des **structures de la métropole**, la loi crée deux nouvelles entités :

- La conférence métropolitaine : en vertu de l'article L. 5217-8 CGCT, la conférence métropolitaine est une instance de coordination entre la métropole et les communes membres, au sein de laquelle il peut être débattu de tous sujets d'intérêt métropolitain ou relatifs à l'harmonisation de l'action de ces collectivités. Cette instance est présidée de droit par le président du conseil de la métropole et comprend les maires des communes membres. Elle se réunit au moins deux fois par an, à l'initiative du président du conseil de la métropole ou à la demande de la moitié des maires, sur un ordre du jour déterminé ;
- Le conseil de développement : d'après l'article L. 5217-9 CGCT, un conseil de développement réunit les représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques et associatifs de la métropole. Il s'organise librement. Il est consulté sur les principales orientations de la métropole, sur les documents de prospective et de planification et sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable du territoire. Il peut donner son avis ou être consulté sur toute autre question relative à la métropole. Un rapport annuel d'activité est établi par le conseil de développement puis examiné et débattu par le conseil de la métropole. Le fait d'être membre de ce conseil de développement ne peut donner lieu à une quelconque forme de rémunération.

En outre, la métropole européenne de Lille et l'eurométropole de Strasbourg associent les autorités publiques locales du pays voisin, les organismes transfrontaliers ainsi que les groupements européens de coopération territoriale dont elles sont membres aux travaux du conseil de développement de la métropole, selon des modalités déterminées par le règlement intérieur du conseil de la métropole. À

extension des crématoriums ; « c) Abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national ; « d) Services d'incendie et de secours, dans les conditions fixées au chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie du présent code ; « e) Service public de défense extérieure contre l'incendie ; « 6° En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie : « a) Gestion des déchets ménagers et assimilés ; « b) Lutte contre la pollution de l'air ; « c) Lutte contre les nuisances sonores ; « d) Contribution à la transition énergétique ; « e) Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ; « f) Elaboration et adoption du plan climat-énergie territorial en application de l'article L. 229-26 du code de l'environnement, en cohérence avec les objectifs nationaux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'efficacité énergétique et de production d'énergie renouvelable ; « g) Concession de la distribution publique d'électricité et de gaz ; « h) Création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains ; « i) Création et entretien des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables, en application de l'article L. 2224-37 du présent code ; « j) Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement ; « k) Autorité concessionnaire de l'Etat pour les plages, dans les conditions prévues à l'article L. 2124-4 du code général de la propriété des personnes publiques. « Lorsque l'exercice des compétences mentionnées au présent I est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt métropolitain, celui-ci est déterminé à la majorité des deux tiers du conseil de la métropole. Il est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur du décret prononçant la création de la métropole. A défaut, la métropole exerce l'intégralité des compétences transférées ».

Strasbourg, le conseil de développement de l'eurométropole associe les représentants des institutions et organismes européens.

Les métropoles créées par la loi

Les métropoles dont la création résultera de l'adoption de la loi sont régies par des statuts très différents, méconnaissant l'objectif de simplification initialement proposé.

A. LYON

La loi entérine la création au 1^{er} janvier 2015 (et non au 1^{er} avril 2015 comme initialement prévu), de la **métropole de Lyon**, qui aura le statut de collectivité territoriale à statut particulier¹²⁶ (article 72 de la Constitution, conformément à une idée préconisée par le rapport du Comité Balladur).

Contrairement, en effet, à la métropole du Grand Paris et à la métropole d'Aix-Marseille-Provence, que la loi qualifie d'EPCI, la métropole de Lyon est une collectivité territoriale à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution.

Aux termes de l'article L. 3611-1 introduit dans le CGCT par l'article 26 : « Il est créé une collectivité à statut particulier, au sens de l'article 72 de la Constitution, dénommée "métropole de Lyon", en lieu et place de la communauté urbaine de Lyon et dans les limites territoriales précédemment reconnues à celle-ci, du département du Rhône ».

Cette métropole dont le chef-lieu est fixé à Lyon¹²⁷, se substitue à la communauté urbaine de Lyon (COURLY) qui comporte actuellement 58 communes et au département du Rhône sur le territoire de la métropole. Cette nouvelle collectivité va exercer dans son ressort les compétences d'un département, les compétences d'un EPCI de type métropole et, par délégation, certaines compétences de la région et de l'État.

La création de la métropole de Lyon est fondée sur l'article 72 de la Constitution qui dispose dans son premier alinéa, après avoir énuméré les collectivités territoriales de la République : « Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa ». Ce n'est pas la première collectivité territoriale à statut particulier, mais l'originalité de la loi réside dans le fait qu'un morceau de territoire de la France métropolitaine ne fera plus partie d'un département.

¹²⁶ Le livre VI de la troisième partie du CGCT comprend les articles L. 3611-1 à L. 3663-8.

¹²⁷ Article L. 3621-2 inséré dans le CGCT par l'article 26. L'article L. 3621-3 précise que le chef-lieu du département du Rhône est fixé par décret en Conseil d'État, après consultation du conseil général du Rhône et du conseil municipal de la commune intéressée.

Devant le Conseil constitutionnel, les requérants dénonçaient l'absence d'un référendum local pour la création d'une telle collectivité territoriale à statut particulier. Cependant le dernier alinéa de l'article 72-1 de la Constitution ne prévoit pas l'obligation pour le législateur de prévoir une telle consultation : « Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi », ce que le Conseil constitutionnel a rappelé pour déclarer que l'article L. 3611-1 du CGCT ne méconnaît pas les dispositions de l'article 72-1.

L'idée de cette métropole avait été lancée fin 2012 par deux sénateurs, le maire de Lyon Gérard Collomb (PS), et le président du conseil général du Rhône Michel Mercier (UDI). La forme de la métropole est justifiée par le contexte local : l'équilibre démographique de l'aire urbaine concentrée autour de Lyon, un long passé commun au sein de la communauté urbaine créée en 1966 et la volonté des élus locaux. Pour la première fois hors Paris, la future métropole rompt avec l'organisation du territoire national métropolitain en départements. La métropole lyonnaise résultera de la fusion de la communauté urbaine de Lyon, EPCI à fiscalité propre (le Grand Lyon) et de la portion du département du Rhône situé sur le périmètre urbain, dont elle exercera désormais les compétences au sein de l'aire métropolitaine. Après la création de la Métropole de Lyon, le département du Rhône se réduira à la portion de son territoire située hors agglomération. La métropole comprendra plusieurs organes : une assemblée délibérante (le conseil de la métropole), des conférences consultatives locales des maires et une conférence métropolitaine des maires chargée d'élaborer un pacte de cohérence entre métropole et communes. Contrairement aux apparences, il s'agit d'un exemple de simplification de l'administration locale par la suppression d'un niveau de collectivités : aux trois échelons existants (département, communes et communauté urbaine) sera demain substitué le couple métropole-communes.

La métropole sera dotée de compétences¹²⁸ très étendues reprenant celles du conseil général, principalement l'action sociale, mais aussi les compétences d'une intercommunalité et certaines

¹²⁸ Article L. 3641-1 CGCT « - I. — *La métropole de Lyon exerce de plein droit, en lieu et place des communes situées sur son territoire, les compétences suivantes :« 1° En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel :« a) Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;« b) Actions de développement économique, dont la participation au capital des sociétés mentionnées au 8° de l'article L. 4211-1, et actions contribuant à la promotion et au rayonnement du territoire et de ses activités, ainsi que participation au copilotage des pôles de compétitivité ;« c) Programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche, en prenant en compte le schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation ;« d) Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socio-culturels, socio-éducatifs et sportifs métropolitains ;« e) Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ;« 2° En matière d'aménagement de l'espace métropolitain :« a) Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu ; définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement ; actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager ; constitution de réserves foncières ;« b) Organisation de la mobilité au sens des articles L. 1231-1, L. 1231-8 et L. 1231-14 à L. 1231-16 du code des transports ; création, aménagement et entretien de la voirie du domaine public routier de la métropole de Lyon ; signalisation ; parcs et aires de stationnement, plan de déplacements urbains ; abris de voyageurs ;« c) Participation à la gouvernance et à l'aménagement des gares situées sur le territoire métropolitain ;« d) Etablissement, exploitation, acquisition et mise à disposition d'infrastructures et de réseaux de télécommunications, conformément à l'article L. 1425-1 du présent code ;« 3° En matière de politique locale de l'habitat :« a) Programme local de l'habitat ;« b) Politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; actions en faveur du logement des*

compétences régionales. La métropole pourra également reprendre des politiques exercées par les communes membres, mais aussi leur en déléguer, comme l'action sociale. L'État pourra enfin déléguer à la métropole des compétences en matière de logement (aides à la pierre, logement prioritaire, droit au logement opposable) mais pas le logement d'urgence.

La métropole bénéficiera d'un budget de trois milliards d'euros, mais les questions financières n'ont pas été jugées suffisamment abouties. Les sénateurs et le gouvernement ont donc décidé de mettre en place un groupe de travail pluraliste sur cette question pour affiner les propositions avant la fin de la navette parlementaire.

Dans sa décision du 23 janvier 2014 précitée, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les dispositions relatives à la métropole de Lyon. Toutefois, il a assorti d'une réserve d'interprétation la déclaration de conformité à la Constitution de la disposition relative aux incompatibilités applicables au mandat de président du conseil de la métropole de Lyon, empêchant ainsi au maire de Lyon de présider la métropole (premier alinéa de l'article L. 3631-8 du CGCT dans sa rédaction résultant de l'article 26).

En premier lieu, les requérants contestaient le premier alinéa de l'article L. 3631-8 inséré dans le CGCT par l'article 26 de la loi aux termes duquel « les fonctions de président du conseil de la métropole sont incompatibles avec l'exercice de la fonction de président d'un conseil régional ou de celle de président d'un conseil général ».

Le deuxième alinéa du même article précise que « les fonctions de président du conseil de la métropole sont également incompatibles avec celles de membre de la Commission européenne, de membre du directoire de la Banque centrale européenne ou de membre du Conseil de la politique monétaire de la Banque de France ».

Aux termes du dernier alinéa du même article : « Si le président du conseil de la métropole de Lyon exerce une fonction le plaçant dans une situation d'incompatibilité prévue aux deux premiers alinéas, il cesse, de ce fait, d'exercer les fonctions de président du conseil de la métropole de Lyon, au plus tard

personnes défavorisées ; « c) Amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre ; « d) Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage ; « 4° En matière de politique de la ville : « a) Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ; « b) Dispositifs locaux de prévention de la délinquance et d'accès au droit ; « 5° En matière de gestion des services d'intérêt collectif : « a) Assainissement et eau ; « b) Création, gestion, extension et translation des cimetières et sites cinéraires métropolitains, ainsi que création, gestion et extension des crématoriums métropolitains ; « c) Abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national ; « d) Services d'incendie et de secours, dans les conditions fixées au chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie du présent code ; « e) Service public de défense extérieure contre l'incendie ; « 6° En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie : « a) Gestion des déchets ménagers et assimilés ; « b) Lutte contre la pollution de l'air ; « c) Lutte contre les nuisances sonores ; « d) Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ; « e) Elaboration et adoption du plan climat-énergie territorial en application de l'[article L. 229-26 du code de l'environnement](#), en cohérence avec les objectifs nationaux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'efficacité énergétique et de production d'énergie renouvelable ; « f) Concession de la distribution publique d'électricité et de gaz ; « g) Création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains ; « h) Création et entretien des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables ; « i) Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, dans les conditions prévues à l'[article L. 211-7 du code de l'environnement](#) ; « j) Création et gestion de services de désinfection et de services d'hygiène et de santé.

à la date à laquelle l'élection ou la nomination qui le place dans une situation d'incompatibilité devient définitive. En cas de contestation de cette élection ou de cette nomination, l'incompatibilité prend effet à compter de la date à laquelle la décision juridictionnelle confirmant l'élection ou la nomination devient définitive ».

Le CGCT comporte des dispositions similaires pour le maire (article L. 2122-4) le président du conseil général (article L. 3122-3¹²⁹) le président du conseil régional (article L. 4133-3) et le président du conseil exécutif de Corse (article L. 4422-19¹³⁰).

Dans sa décision n° 2002-426 DC du 30 mars 2000¹³¹, alors qu'il était saisi de la loi relative à la limitation du cumul des mandats locaux qui prévoyait de rendre incompatibles entre elles les fonctions de maire, de président d'un conseil général et de président d'un conseil régional, le Conseil avait jugé :

« 5. Considérant (...) que les incompatibilités critiquées ne sont contraires ni à l'article 5 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 aux termes duquel : " La loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la Société ", ni à son article 6 en vertu duquel : " Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents. " ; qu'il était en effet loisible au législateur de renforcer les incompatibilités entre fonctions électives, dès lors qu'il estimait que le cumul de fonctions exécutives locales ne permettait pas à leur titulaire de les exercer de façon satisfaisante ;

« 6. Considérant (...) qu'en vertu de l'article 72 de la Constitution, le principe de libre administration des collectivités territoriales s'exerce " dans les conditions prévues par la loi " ; qu'il ne fait pas obstacle à ce que le législateur édicte une règle d'incompatibilité entre fonctions exécutives locales dans le but de favoriser leur plein exercice ».

Dans la décision du 23 janvier 2014, le Conseil constitutionnel a relevé que, par les dispositions des articles L. 2122-4, L. 3122-3, L. 4133-3 et L. 4492-19 du CGCT, le législateur a prévu que sont incompatibles entre elles les fonctions de maire, de président du conseil général, de président de conseil régional et du président du conseil exécutif de Corse, « afin de permettre aux titulaires de fonctions exécutives locales de les exercer de manière satisfaisante ». Cette règle d'incompatibilité ne connaît pas d'exception (en Polynésie un représentant à l'assemblée peut cumuler son mandat avec celui de conseiller municipal, mais l'article 111 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut

¹²⁹ Les dispositions du titre I^{er} de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral ne sont applicables qu'à compter des élections organisées en mars 2015 à l'occasion du prochain renouvellement général des conseils départementaux (article 51).

¹³⁰ Pour le conseil exécutif de Corse, l'article L. 4422-19 du CGCT prévoit que pour l'application de l'ensemble des dispositions instituant les incompatibilités entre certains mandats électoraux ou fonctions électives, les fonctions de président du conseil exécutif de Corse sont assimilées à celles de président de conseil régional.

¹³¹ Décision n°2000-426 DC du 30 mars 2000, *Loi relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et à leurs conditions d'exercice*.

d'autonomie de la Polynésie française n'est pas une exception à la règle fixée par le législateur ordinaire).

Le Conseil constitutionnel a rappelé qu'à partir du 1^{er} janvier 2015 la métropole de Lyon exerce de plein droit les compétences que les lois attribuent au département et que le président du conseil de la métropole exerce ainsi, notamment, toutes les attributions d'un président de conseil général. Il a admis que le législateur pouvait ne pas prévoir d'incompatibilité entre les fonctions de président du conseil de la métropole de Lyon et celles de maire, « à titre transitoire et afin de permettre la mise en place des institutions de la métropole de Lyon ». Mais les dispositions de l'article L. 3631-8 introduit dans le CGCT par l'article 26 de la loi déferée ne sont pas transitoires : elles prévoient de façon pérenne que les fonctions de maire ne sont pas incompatibles avec celles de président du conseil de la métropole de Lyon Or, aucun autre président de l'exécutif d'une collectivité territoriale située sur le territoire métropolitain ne bénéficie d'un tel régime d'autorisation du cumul de plusieurs présidences d'exécutifs de collectivités territoriales. Le Conseil a donc jugé que le législateur avait méconnu le principe d'égalité dès lors qu'aucune différence de situation ne pouvait justifier une différence de traitement au regard de l'objectif poursuivi par les règles précitées du CGCT sur l'interdiction de cumul de fonctions exécutives locales. La situation serait différente si l'exemple de la métropole de Lyon conduisait à ériger la métropole en quatrième catégorie de collectivité territoriale. Il reviendrait alors au législateur de déterminer quelles règles générales d'incompatibilité il fixerait dans le CGCT pour cette catégorie de collectivités.

Compte tenu de la rédaction du premier alinéa de l'article L. 3631-8 du CGCT qui prévoit simplement les fonctions avec lesquelles le mandat de président du conseil de la métropole de Lyon est incompatible, sans citer celles de maire, le Conseil a prononcé une réserve aux termes de laquelle les dispositions de ce premier alinéa de l'article L. 3631-8 « ne sauraient être interprétées comme autorisant, à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la métropole de Lyon, le cumul des fonctions de président du conseil de cette métropole et de maire ». Le Conseil constitutionnel a également précisé que cette réserve d'interprétation ne serait applicable qu'à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la métropole de Lyon, limitant ainsi le caractère dérogatoire du régime d'incompatibilité prévu par le législateur à la période transitoire pendant laquelle l'article 37 de la loi déferée prévoit que le mandat de président du conseil de la métropole est exercé par le président du conseil de la communauté urbaine de Lyon.

En second lieu, à propos du régime transitoire applicable aux organes délibérants de la métropole, l'article 33 de la loi dispose : « Jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la métropole de Lyon, les délégués communautaires de la communauté urbaine de Lyon exercent le mandat de conseiller métropolitain ».

L'article 37 prévoit : « Par dérogation aux articles L. 3631-4 et L. 3631-5 du code général des collectivités territoriales, jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la métropole de Lyon, le président et les vice-présidents du conseil de la communauté urbaine de Lyon exercent, respectivement, les mandats de président et de vice-présidents du conseil de la métropole.

« Par dérogation au deuxième alinéa de l'article L. 5211-10 du même code, le nombre de vice-présidents du conseil de la communauté urbaine de Lyon est déterminé par l'organe délibérant, sans que ce nombre puisse être supérieur à 30 % de l'effectif total de l'organe délibérant ni qu'il puisse excéder vingt-cinq vice-présidents.

« À compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux suivant la création de la métropole de Lyon, l'écart entre le nombre des vice-présidents de chaque sexe de la métropole de Lyon ne peut être supérieur à un. »

Les députés requérants soutenaient que méconnaît les exigences de libre administration des collectivités territoriales le mode de désignation des conseillers de la métropole entre 2015 date de la création de la métropole de Lyon et 2020, prochain renouvellement général des conseils municipaux suivant cette création. Ils contestaient le dernier alinéa de l'article 37 au motif qu'en prévoyant qu'à compter de 2020 l'écart entre le nombre des vice-présidents de chaque sexe de la métropole de Lyon ne peut être supérieur à un, le législateur s'est affranchi, « jusqu'en 2020 des règles de parité actuellement en vigueur pour les autres collectivités ».

En vertu de l'article 36 de la loi, les articles 26 à 35 entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2015. Par la combinaison des articles 33 et 36, l'article L. 3631-1 introduit par l'article 26 ne s'applique donc pas dans les premières années de la métropole de Lyon. Entre le 1^{er} janvier 2015 et mars 2020, celle-ci ne sera pas administrée par des conseillers métropolitains élus à cette fin mais par les conseillers élus au conseil de la communauté urbaine de Lyon à l'occasion des élections municipales parmi les conseillers municipaux des communes membres.

Ces conseillers communautaires vont être désignés dans le cadre des élections municipales de mars 2014 selon les dispositions résultant des lois du 16 décembre 2010 (élection au suffrage universel direct)¹³² et du 17 mai 2013 (fléchage)¹³³ : les conseillers communautaires représentant les communes de 1 000 habitants et plus sont fléchés sur les listes de candidats à l'élection municipale. Dans les communes de moins de 1 000 habitants, ils sont désignés dans l'ordre du tableau de la municipalité. Ce second mode de désignation ne trouvera toutefois pas à s'appliquer en l'espèce, car aucune des 58 communes de la communauté urbaine de Lyon ne compte moins de 1 000 habitants. Ces délégués communautaires de la communauté urbaine de Lyon seront les conseillers métropolitains de la collectivité territoriale à statut particulier dénommée métropole de Lyon entre 2015 et 2020 sans avoir été élus à ce titre.

Cette mesure transitoire se présente comme une mesure de bonne administration pour tirer les conséquences de la création de cette nouvelle collectivité à statut particulier¹³⁴. Elle permet d'éviter l'organisation d'une élection en fin d'année 2014 pour désigner les membres de l'organe délibérant de la nouvelle collectivité. Elle assure une forme de continuité entre la communauté urbaine et la métropole.

¹³² Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

¹³³ Loi n° 2013-403 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral.

¹³⁴ Rapport n° 580 déposé devant le Sénat en première lecture le 15 mai 2013.

Le Conseil constitutionnel a déjà porté une appréciation sur la modification de la durée de mandat dès lors qu'existe un intérêt général, par exemple dans ses décisions n° 2010-603 DC du 11 février 2010¹³⁵, n° 2013-667 DC du 16 mai 2013¹³⁶, n° 2013-671 DC du 6 juin 2013¹³⁷. Ces décisions sont relatives à une prolongation de mandat et non comme en l'espèce à une opération de transformation d'un mandat au sein d'un établissement public de coopération intercommunale qui devient un mandat au sein d'une collectivité territoriale à statut particulier.

Les précédentes collectivités créées par le législateur ont fait l'objet d'une création concomitante de l'organisation de nouvelles élections (collectivités territoriales de la Martinique et de la Guyane¹³⁸, collectivité territoriale de Corse¹³⁹) ou l'objet d'une transformation intervenant alors que tout ou partie des membres de l'organe délibérant de l'ancienne collectivité demeuraient en fonction (collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon¹⁴⁰, Département de Mayotte¹⁴¹). Dans ces deux derniers cas, le Conseil constitutionnel avait jugé conformes à la Constitution les dispositions relatives à la création de la nouvelle collectivité, lesquelles étaient de nature organique¹⁴².

Dans la décision du 23 janvier 2014, le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur n'a pas méconnu les exigences constitutionnelles de l'article 72 de la Constitution.

En effet cette nouvelle collectivité territoriale à statut particulier se substituera à compter du 1^{er} janvier 2015, d'une part, à la COURLY et, d'autre part, à la partie du département du Rhône située dans les limites du territoire de la communauté urbaine et, qu'à partir de 2020, les électeurs des communes faisant partie de la métropole éliront les conseillers métropolitains qui éliront eux-mêmes le président et les autres membres de la commission permanente (vice-présidents et un ou plusieurs conseillers métropolitains). À partir de 2020, les électeurs de la métropole n'éliront donc plus ni des délégués à l'assemblée délibérante de la COURLY, ni de conseillers départementaux.

En outre, les membres de l'organe délibérant de la COURLY qui deviendront à partir de janvier 2015 les conseillers de la métropole de Lyon auront été élus en mars 2014 selon les modalités prévues par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral. À l'occasion de cette élection de mars 2014, les électeurs inscrits sur les listes électorales des communes membres de

¹³⁵ Décision n° 2010-603 DC du 11 février 2010, *Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux*, cons. 12 à 14.

¹³⁶ Décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013, *Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral*, cons. 60 à 64.

¹³⁷ Décision n° 2013-671 DC du 6 juin 2013, *Loi portant prorogation du mandat des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger*, cons. 4 à 7.

¹³⁸ Leur création doit intervenir à compter de la première réunion de leur assemblée suivant leur première élection, en mars 2015, concomitamment au renouvellement des conseils régionaux et des conseils généraux.

¹³⁹ Sa création est intervenue à l'occasion du premier renouvellement de l'Assemblée de Corse suivant la loi n° 91-428 du 13 mai 1991.

¹⁴⁰ Le conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon, constitué dès la promulgation de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007, est composé des conseillers généraux de la collectivité territoriale élus en mars 2006, et leur mandat expire en mars 2012.

¹⁴¹ Le Département de Mayotte est créé dès la première réunion suivant le renouvellement partiel de son assemblée délibérante en mars 2011. Par conséquent, l'organe délibérant comprend à la fois des conseillers élus en mars 2011 (au nombre de 10) et des conseillers élus en mars 2008 (au nombre de 9).

¹⁴² Décisions n°s 2007-547 DC du 15 février 2007, *Loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer* et 2010-619 DC du 2 décembre 2010, *Loi organique relative au Département de Mayotte*

la COURLY auront été informés de la portée de leur vote pour la métropole de Lyon, constituée dès janvier 2015. Plus précisément, ces électeurs sauront, dès les élections municipales de mars 2014, que les personnes élues membres de l'assemblée délibérante de la COURLY, deviendront, à compter de janvier 2015, les conseillers de la métropole de Lyon.

Enfin, en soulignant que les délégués de la COURLY seront élus en mars 2014 au suffrage universel direct, le Conseil a jugé que « le législateur a entendu faciliter la réalisation de la réforme territoriale mise en œuvre et éviter l'organisation d'une nouvelle élection au cours de l'année 2014 ; qu'il a ainsi poursuivi un but d'intérêt général ». Le Conseil constitutionnel a ainsi pris en compte l'ampleur de la réforme et le fait que les mesures adoptées sont transitoires et en adéquation avec l'objectif poursuivi.

Il a donc déclaré conformes à la Constitution les dispositions qui sont applicables aux président et vice-présidents du conseil de la métropole qui sont également applicables à titre transitoire.

Le maire de Lyon Gérard Collomb (PS) qui préside également l'actuelle communauté urbaine du Grand Lyon et qui brigue un troisième mandat en mars s'est félicité du feu vert du Conseil constitutionnel à la loi créant les métropoles, dont celle de Lyon, la qualifiant de bonne décision, en présentant le 23 janvier son bilan dans le cadre de la campagne des municipales.

B / PARIS

La loi du 16 décembre 2010 avait exclu les départements des Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne du renforcement de l'intercommunalité. Le projet de loi du 10 avril 2013 supprime ce régime dérogatoire mais en crée un autre car dans ces trois départements les EPCI à fiscalité propre devront regrouper plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave formant un ensemble de plus de 300.000 habitants (pour la petite couronne) et 200.000 habitants (pour la grande couronne). Le projet crée également un établissement public dénommé « Métropole de Paris » composé de la ville de Paris et des EPCI à fiscalité propre de l'unité urbaine de Paris, lieu de vie de 6.5 millions de personnes. Le but du gouvernement est de créer l'établissement public Paris Métropole, regroupant les 124 communes de Paris ainsi que celles des départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, qui s'occuperait surtout du logement, de l'aménagement et de l'environnement, et qui pourrait recevoir des compétences de l'État. Cet établissement public, qui aurait le statut de syndicat mixte, n'a pas une vocation intégratrice identique à celle d'un EPCI, car son objet est « de définir et de mettre en œuvre des actions d'intérêt métropolitain » et un projet métropolitain.

En mai, les sénateurs avaient supprimé avec grand bruit la métropole de Paris (texte adopté le 6 juin 2013). Le 7 octobre 2010, le Sénat restaure toutefois la future métropole du Grand Paris : à l'issue d'un débat marathon, le texte a été adopté par 156 voix pour et 147 contre. Les socialistes, le RDSE (à majorité PRG), et une partie des centristes et de l'UMP ont voté en sa faveur, les communistes, les écologistes et le reste de la Droite votant contre. Le nouvel ensemble, qui deviendrait opérationnel au 1^{er} janvier 2016, aurait le statut d'un établissement public intercommunal à fiscalité propre, et non celui prévu au départ d'un syndicat mixte fédérant sans les supprimer les regroupements existants. La

qualification d'EPCI à statut particulier est nouvelle : on connaissait les collectivités territoriales à statut particulier (Paris ou la Corse) mais pas les EPCI à statut particulier¹⁴³.

La future métropole du Grand Paris s'est toutefois vu conférer un statut très proche de celui des métropoles de droit commun créées par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. En vertu du paragraphe I de l'article L. 5219-1, elle doit regrouper :

- la commune de Paris ;
- les communes de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine Saint-Denis et Val-de-Marne) ;
- les communes de la grande couronne appartenant au 31 décembre 2014 à un EPCI se situant à cheval sur les petite et grande couronnes¹⁴⁴ ;
- toute commune en continuité avec une commune de la petite couronne, dont le conseil municipal délibère en ce sens, sauf opposition à la majorité qualifiée de l'EPCI à fiscalité propre auquel elle appartient.

La date de création de la métropole du Grand Paris est fixée au 1^{er} janvier 2016 afin de la faire coïncider avec la date d'achèvement de la carte intercommunale en grande couronne (articles 10 et 11 de la loi).

Compétences de la métropole

Les transports resteront de la responsabilité de la région. Les compétences de proximité (gestion des déchets, cantines scolaires, etc.) relèveront des communes ou syndicats de communes. La fiscalité locale des entreprises sera transférée des intercommunalités à la métropole.

Toutefois, les compétences de la future métropole du Grand Paris sont très nombreuses. En vertu du paragraphe II du nouvel article L. 5219-1 du CGCT, elle exerce de plein droit en lieu et place de ses communes membres, les compétences suivantes :

- en matière d'aménagement de l'espace métropolitain : schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu ; définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain mentionnées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ; actions de restructuration, de valorisation du patrimoine naturel et paysager ; constitution de réserves foncières ;
- en matière de politique locale de l'habitat : programme local de l'habitat ; politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre ; aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage ;
- en matière de politique de la ville : dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ; dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;

¹⁴³ Voir H. Pauliat, « Le point sur le projet de loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles », *JCP A*, n° 36, 2 septembre 2013, p. 3.

¹⁴⁴ Au 1^{er} janvier 2014, seules quatre communes sont dans cette situation : Verrières-le-Buisson, Wissous et Varennes-Jarcy dans l'Essonne, et Vélizy-Villacoublay dans les Yvelines.

- en matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel : création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;
- en matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie : lutte contre la pollution de l'air ; lutte contre les nuisances sonores ; soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie.

Le paragraphe III du même article L. 5219-1 du CGCT autorise par ailleurs les communes à transférer à la métropole certaines de leurs autres compétences, dans les conditions prévues pour les métropoles de droit commun par l'article L. 5211-17 du CGCT.

Pour exercer ces compétences, la future métropole élaborera un plan local d'urbanisme (paragraphe IV de l'article L. 5219-1 du CGCT), ainsi qu'un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (paragraphe V de l'article L. 5219-1 du CGCT). Elle disposera également de la faculté de bénéficier de compétences dérogatoires pour la création et la réalisation des zones d'aménagement concerté (ZAC) et la délivrance d'autorisations d'urbanisme.

En outre, la future métropole peut également recevoir des délégations de compétences.

D'une part, en vertu du paragraphe VI de l'article L. 5219-1 du CGCT, elle peut recevoir, par convention passée avec l'État pour exercer en son nom et pour son compte, les compétences suivantes :

- l'attribution des aides au logement locatif social et l'attribution des aides en faveur de l'habitat privé par délégation de l'Agence nationale de l'habitat,
- la gestion de la garantie du droit à un logement décent et indépendant (DALO),
- la mise en œuvre des procédures de réquisition,
- la gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement au logement des personnes en difficulté sociale.

D'autre part, en vertu du paragraphe II du nouvel article L. 5219-5 du CGCT, les communes peuvent lui déléguer, pour exercer en leur nom et pour leur compte, les compétences autres que celles exercées de plein droit en application du paragraphe II de l'article L. 5219-1.

Par ailleurs, en vertu du principe selon lequel, en cas de fusion d'EPCI, le nouvel établissement public exerce les compétences transférées par les communes membres aux EPCI auxquels il succède, le paragraphe I du nouvel article L. 5219-5 du CGCT prévoit que la métropole du Grand Paris exercera les compétences qui étaient, à la date de sa création, transférées aux EPCI existant sur son périmètre au 31 décembre 2014. Ces compétences peuvent toutefois faire l'objet, dans un certain délai, d'une restitution par le conseil de la métropole aux communes. Dans l'hypothèse où ces compétences seraient en tout ou partie restituées, le paragraphe III de l'article L. 5219-5 du CGCT permet aux communes auxquelles des compétences sont restituées dans les conditions fixées au paragraphe I d'exercer en commun ces compétences dès lors qu'elles appartiennent au même territoire, soit par la

conclusion de conventions, soit en application du paragraphe I de l'article L. 5111-1-1, soit par la création d'un syndicat, soit par le recours à une entente.

Devant le Conseil constitutionnel, les députés requérants contestaient l'étendue des compétences confiées à la métropole : les compétences des communes seraient « réduites à un point tel que ces collectivités n'administrent plus » et que certaines compétences ne seraient plus exercées à l'échelon territorial le plus pertinent, en méconnaissance des exigences de l'article 72 de la Constitution relatives à la libre administration des collectivités ainsi qu'à la mise en œuvre du principe de subsidiarité. Ils considéraient qu'il en résultait également une tutelle de fait de la métropole sur les communes.

Les différences entre les compétences des métropoles dans la loi du 16 décembre 2010 et celles de la métropole du Grand Paris dans la loi déferée sont anecdotiques. La métropole du Grand Paris doit exercer de plein droit quelques compétences supplémentaires, pour l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage, pour la participation à la préparation des candidatures aux grands événements internationaux culturels, artistiques et sportifs, accueillis sur son territoire ou pour la constitution de réserves foncières d'intérêt métropolitain. Les métropoles instaurées par la loi de 2010, à l'inverse, exercent de plein droit certaines compétences non prévues par le paragraphe II de l'article L. 5219-1 du CGCT pour la métropole du Grand Paris, pour la gestion des services d'intérêts collectifs (assainissement et eau ; création, extension et translation des cimetières) ou pour la collecte, l'élimination et la valorisation des déchets des ménages (article L. 5217-4 du CGCT).

Ainsi, sous réserve de ces quelques différences, la quasi-totalité des compétences sont identiques en matière d'aménagement de l'espace métropolitain, de politique locale de l'habitat, de politique de la ville, de développement et d'aménagement économique, social et culturel ou de protection et de mise en valeur de l'environnement.

Dans sa décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution les articles L. 5217-1 à L. 5217-7 du CGCT. Pour ce faire, il a notamment relevé que « la métropole est substituée aux autres collectivités territoriales et, le cas échéant, aux établissements publics supprimés ou dont le périmètre a été réduit pour l'ensemble des droits et obligations attachés aux biens et, plus généralement, pour l'exercice de l'ensemble des compétences détenues de plein droit par la métropole »¹⁴⁵. En relevant l'importance des transferts de compétences des communes aux métropoles, le Conseil a alors jugé que ces transferts ne conduisaient pas, au regard de la clause générale de compétence des communes (article L. 2121-29 du CGCT), à priver les communes d'attributions effectives dans des conditions rendant l'article L. 5217-4 inconstitutionnel.

Le Conseil constitutionnel a appliqué un raisonnement identique à la création de la métropole du Grand Paris. Cette métropole aura, à quelques adaptations près, les mêmes compétences qu'une métropole dans la loi de 2010. Ce régime juridique ne privait pas les communes dans des conditions inconstitutionnelles d'attributions effectives au point de porter atteinte à leur libre administration. Il en va de même pour la métropole du Grand Paris.

¹⁴⁵ Décision n°2010-618 DC du 9 décembre 2010, *Loi de réforme des collectivités territoriales*, précitée.

Le moyen tiré de la méconnaissance des exigences du deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution consacrant le principe de subsidiarité (« Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ») a été écarté, car le Conseil constitutionnel a donné une portée limitée à cette disposition constitutionnelle : « il résulte de la généralité des termes retenus par le constituant que le choix du législateur d'attribuer une compétence à l'État plutôt qu'à une collectivité territoriale ne pourrait être remis en cause, sur le fondement de cette disposition, que s'il était manifeste qu'en égard à ses caractéristiques et aux intérêts concernés, cette compétence pouvait être mieux exercée par une collectivité territoriale »¹⁴⁶.

Aucune des compétences que l'article 12 transfère à la métropole ne serait manifestement mieux exercée au niveau des communes. La décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010 avait d'ailleurs également écarté ce grief pour les dispositions sur les métropoles de la loi de réforme des collectivités territoriales.

Enfin, le grief tiré de la méconnaissance de l'exigence constitutionnelle d'absence d'exercice d'une tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre a aussi été écarté s'agissant des compétences transférées ou déléguées par des communes à un établissement public de coopération intercommunale dont elles sont membres. Le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de considérer que le fait de contraindre des communes à être intégrées dans un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre exerçant des compétences communales ne méconnaissait pas ce principe constitutionnel¹⁴⁷.

Institutions de la métropole

La Métropole de Paris sera administrée par un conseil métropolitain composé du maire de Paris et des présidents des EPCI membres de la Métropole de Paris (25% d'élus parisiens, 75% de la petite couronne). Il serait subdivisé en « territoires » n'ayant ni existence juridique ni budget autonome, comme les arrondissements parisiens. Les territoires qui composeront la métropole du Grand Paris rassembleront 300.000 habitants, alors que le texte en prévoyait initialement 250.000 :

« La métropole du Grand Paris est organisée en territoires, d'un seul tenant et sans enclave, d'au moins 300 000 habitants. Le périmètre de ces territoires respecte le périmètre des communes de la métropole du Grand Paris. Les communes appartenant à un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre existant au 31 décembre 2014 ne peuvent appartenir à des territoires distincts. Le ressort territorial de la commune de Paris constitue un territoire. Dans chaque territoire, il est créé un conseil de territoire composé des délégués des communes incluses dans le périmètre du territoire, désignés en application de l'article L. 5219-9. Le périmètre du territoire et le siège du conseil de territoire sont fixés par décret en Conseil d'État, après consultation par le représentant de l'État dans la région d'Ile-de-France compétente des conseils municipaux des communes et des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés, qui disposent d'un délai de deux mois pour rendre leur avis. La définition de ces périmètres peut prendre en compte les territoires de projet constitués en vue de l'élaboration

146 Décision n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005, *Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique*, cons. 12.

147 Décision n° 2013-303 QPC du 26 avril 2013 précitée, cons. 10.

de contrats de développement territorial prévus à l'[article 21 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010](#) relative au Grand Paris. Le président du conseil de territoire est élu en son sein. Le conseil de territoire désigne également en son sein un ou plusieurs vice-présidents. Le nombre de ceux-ci ne peut excéder 20 % du nombre total des membres du conseil de territoire. Les présidents des conseils de territoire sont, de droit, vice-présidents du conseil de la métropole du Grand Paris. Leur effectif n'est pas pris en compte pour l'appréciation du respect de l'effectif maximal fixé aux deuxième à quatrième alinéas de l'article L. 5211-10 » (Article L. 5219-2 CGCT).

Conclusion

Pour ses partisans, ce Grand Paris remédierait au morcellement et à la complexité du système actuel. Toutefois, les sept départements franciliens subsisteraient, au moins dans un premier temps. Pour ses opposants au contraire, cette construction est un monstre technocratique ou administratif qui n'a pas la légitimité du suffrage universel.

Directement liée à la montée en puissance des métropoles, une bataille oppose en effet adversaires et partisans, soutenus par le gouvernement, de l'élection au suffrage universel direct des conseillers métropolitains. Par un amendement-surprise, le principe de la mesure, à partir de 2020, a été voté par les députés (Art. L. 3631-1 CGCT : « Les conseillers métropolitains sont élus au suffrage universel direct, dans les conditions prévues par le code électoral »).

Une opposition est également présente entre régions et grandes agglomérations, trop bien servies aux yeux des régionalistes qui s'inquiètent de voir la compétence du développement économique répartie entre les deux types de collectivités. La cohabitation entre Paris (commune et département) et la métropole est également en question. Certains élus s'inquiètent enfin des flux financiers entre communes et métropoles.

Ces difficultés n'ont pas été occultées puisqu'une mission de préfiguration de la métropole du Grand Paris vient d'être créée. Elle est chargée de définir la gouvernance du futur établissement ; de préciser la nature des enjeux d'intérêt métropolitain à même de faire l'objet de transferts partiels de compétences et de moyens en application du principe de subsidiarité pour la mise en œuvre d'actions d'intérêt métropolitain ; de préparer les conditions juridiques et budgétaires de la création de l'établissement public à statut particulier du Grand Paris. Elle est chargée de rendre un rapport au Gouvernement au plus tard le 31 décembre 2014.

En outre, devant le Conseil constitutionnel, les députés contestaient l'intégration automatique des communes dans la métropole du Grand Paris, au nom de la libre administration des collectivités territoriales consacrée par le troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution.

La libre administration suppose, en vertu du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, l'existence de conseils élus, dotés d'attributions effectives. Elle suppose également, en vertu des mêmes dispositions de l'article 72, l'exercice du pouvoir réglementaire des collectivités. Elle implique en outre une certaine liberté financière, ainsi que le précisent les dispositions de l'article 72-2 de la Constitution : « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi ».

Cependant, c'est bien la loi qui, en vertu de l'article 34 de la Constitution, détermine les principes fondamentaux de « la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources », si bien que la libre administration ne signifie pas la liberté d'organisation. Ceci se vérifie d'abord en ce qui concerne les institutions des collectivités : le Conseil constitutionnel estime ainsi que si « les collectivités territoriales " s'administrent librement par des conseils élus ", chacune d'elles le fait " dans les conditions prévues par la loi " »¹⁴⁸.

Les décisions du Conseil sur la libre administration révèlent toutefois une acception assez stricte de cette notion. Le Conseil constitutionnel a ainsi déjà jugé, dans une décision du 2 juillet 2010¹⁴⁹, que « la décision de procéder à la fusion de communes ne constitue pas un acte portant atteinte à la libre administration des collectivités territoriales ». Plus encore, le Conseil constitutionnel a déjà admis que ne portait pas atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales l'obligation faite à ces dernières d'adhérer à un établissement public, en 1984, à propos des centres de gestion de la fonction publique territoriale¹⁵⁰ et, en 2007, à propos d'un syndicat mixte¹⁵¹.

De même dans sa décision n° 2013-304 QPC¹⁵², le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution l'article L. 5211-19 du CGCT qui subordonne le retrait d'une commune d'un EPCI à l'accord de l'organe délibérant de l'établissement public et des conseils municipaux des communes intéressées, ce qui affecte la libre administration de la commune qui souhaite se retirer. Cependant, le législateur a entendu éviter que le retrait d'une commune ne compromette le fonctionnement et la stabilité d'un tel établissement ainsi que la cohérence des coopérations intercommunales. Le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur a pu, dans ces buts d'intérêt général, apporter ces limitations à la libre administration des communes. Il a écarté le grief tiré de la méconnaissance de la libre administration des collectivités territoriales.

Dans ses décisions n°s 2013-303 QPC¹⁵³ et 2013-315 QPC¹⁵⁴, le Conseil constitutionnel a examiné respectivement les paragraphes II et III de l'article 60 de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Ces dispositions prévoient une procédure relative à la modification du périmètre d'un EPCI à fiscalité propre ou à la fusion d'EPCI dont l'un au moins est à fiscalité propre. Dans les deux cas, cette modification ou cette fusion est prononcée par arrêté du préfet après accord de la moitié au moins des conseils municipaux des communes intéressées, représentant la moitié au moins de la population totale de celle-ci, y compris le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse si cette dernière représente au moins le tiers de la population totale. Ces dispositions peuvent donc imposer une modification du périmètre d'un EPCI ou une fusion d'EPCI à certaines communes. Cependant le Conseil constitutionnel a relevé que le législateur a entendu

¹⁴⁸ Décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990, *Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement*, cons. 12 et 13.

¹⁴⁹ Décision n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010, *Commune de Dunkerque (Fusion de communes)*, cons. 4.

¹⁵⁰ Décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984, *Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*, cons. 4 et 5.

¹⁵¹ Décision n° 2007-548 DC du 22 février 2007, *Loi relative aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de La Défense et portant création d'un établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense*, cons. 12 à 16.

¹⁵² Décision n° 2013-304 QPC du 26 avril 2013, *Commune de Maing (Retrait d'une commune membre d'un EPCI)*.

¹⁵³ Décision n° 2013-303 QPC du 26 avril 2013, *Commune de Puyravault, (Intégration d'une commune dans un EPCI à fiscalité propre)*.

¹⁵⁴ Décision n° 2013-315 QPC du 26 avril 2013, *Commune de Couvrot (Fusion d'EPCI en un EPCI à fiscalité propre)*.

favoriser l'achèvement et la rationalisation de la carte de l'intercommunalité ainsi que le renforcement de l'intercommunalité à fiscalité propre. Le Conseil a jugé que, dans ces buts d'intérêt général, le législateur avait pu apporter des limitations à la libre administration des collectivités territoriales.

Cette jurisprudence du Conseil a été appliquée à la création de la métropole du Grand Paris, dans la décision du 23 janvier 2014. Le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, contraindre les collectivités territoriales et leurs groupements à adhérer à cette métropole, dès lors que cette adhésion obligatoire répond à une fin d'intérêt général. En l'espèce, en imposant l'inclusion dans le périmètre du nouvel établissement des communes de Paris et des départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, le législateur a entendu assurer la continuité territoriale ainsi que la cohérence du périmètre du nouvel établissement public constitué « en vue de la définition et de la mise en œuvre d'actions métropolitaines ». Le Conseil constitutionnel a considéré que le législateur « pouvait, dans ces buts d'intérêt général, apporter ces limitations à la libre administration des communes ».

C. LES AUTRES METROPOLES

La **Métropole Aix-Provence-Marseille** souffre d'une unité territoriale peu évidente, voire d'une certaine fragmentation. Des problèmes récurrents de transports ainsi que des inégalités entre les territoires sont avancés pour justifier la création d'une telle entité. La métropole est issue de la fusion des six groupements de communes existants, dont la communauté urbaine de Marseille créée en 2000 dont le cadre est jugé trop exigü (communauté urbaine Marseille-Provence Métropole, communauté d'agglomération du Pays d'Aix-en-Provence, communauté d'agglomération Salon Etang de Berre Durance, communauté d'agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Étoile, syndicat d'agglomération nouvelle Ouest-Provence et communauté d'agglomération du Pays de Martigues). Le périmètre métropolitain sera divisé en six territoires correspondant aux six EPCI préexistants, dotés chacun d'un conseil de territoire. Son fonctionnement est déconcentré en ouvrant la faculté au conseil métropolitain de déléguer certaines de ses attributions - à l'exception des compétences stratégiques - à ce conseil de territoire.

Le Sénat a repoussé au 1^{er} janvier 2016 sa création prévue par le projet au 1^{er} janvier 2015. La métropole exercera de plein droit l'ensemble des compétences des métropoles de droit commun, mais pourra en déléguer certaines aux conseils de territoire. Il est prévu un siège minimum par commune, portant à 238 le nombre d'élus métropolitains. La création de cette métropole suscite toutefois l'opposition des élus de la région au projet préparé par une mission de préfiguration de la future métropole confiée au préfet Laurent Théry qui conduit ses travaux en associant l'ensemble des élus locaux et des partenaires socio-économiques de la métropole.

Enfin, la **métropole de Strasbourg** sera dénommée « eurométropole » et celle de **Lille** « métropole européenne de Lille » en raison de leurs situations particulières. Les députés ont par ailleurs décidé de faire accéder au statut de métropoles les agglomérations de Brest et de Montpellier.

VOLET II

LA LOI N° 2015-29 DU 16 JANVIER 2015 RELATIVE A LA DELIMITATION DES REGIONS, AUX ELECTIONS REGIONALES ET DEPARTEMENTALES ET MODIFIANT LE CALENDRIER ELECTORAL

INTRODUCTION

Après la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, deux projets de loi auraient dû être examinés par le Parlement, portant sur les régions et les territoires ruraux. L'abandon de ces textes a toutefois été acté par le conseil des ministres du 18 juin 2014, lequel a examiné un projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTR) et un projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

Annoncés par le Président de la République et le Premier ministre début juin, les deux projets de loi présentés au conseil des ministres vont plus loin que la version initiale. En effet, il n'est plus question de clarifier mais d'instaurer une nouvelle organisation territoriale. La disparition des départements apparaît certes en filigrane avec le transfert d'une part importante de leurs compétences aux régions, mais elle n'est pas encore prévue dans les projets. En effet, nécessitant une révision constitutionnelle, elle semble trop incertaine étant donné que la majorité des 3/5^e du Congrès du Parlement est très difficile à atteindre pour voter une telle révision. Ainsi les conseils généraux sont explicitement appelés à disparaître à l'horizon 2020, sauf peut-être en zone rurale, sous réserve d'une révision de la Constitution. D'ici là, les départements conservent leurs compétences sociales, mais de nouveaux transferts automatiques de compétences des départements au profit des métropoles sont prévus.

Le premier texte porte sur le découpage régional. Plus que le contenu, c'est avant tout la méthode d'adoption du texte qui a été critiquée. « *Acte 1 de la recentralisation* », « *socialisme féodal* », J.-P. Raffarin est très virulent le 4 juin devant l'Association de la presse parlementaire : « *Ils se sont réunis, les grands féodaux, et ils ont décidé tout en haut, dans un bureau le soir à l'Élysée, de laisser leur plume dessiner leur propre avenir* ».

Le découpage régional doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2016, et devait donc être achevé avant la fin de l'année 2014 pour laisser douze mois avant les élections régionales et locales désormais prévues fin 2015. François Hollande avait déclaré le 6 mai avoir demandé à Manuel Valls d'accélérer la réforme pour la voir aboutir avant ces élections, ce qui impliquait de reporter ces dernières. Le deuxième projet de loi de la réforme territoriale, portant sur les compétences des collectivités, est examiné depuis le mois de décembre 2014 et a été adopté le 27 janvier 2015 au Sénat. L'opposition reproche au Gouvernement d'avoir commencé par légiférer sur la carte avant de légiférer sur les nouvelles compétences des régions dans le second projet de loi. L'inverse aurait toutefois sans doute été reproché au PS de façon analogue.

Ce calendrier signifiait que l'examen du texte sur les compétences respectives des collectivités, qui doit transférer des missions des départements vers les régions et à plus long terme vers les intercommunalités, aurait dû débiter après les élections sénatoriales de fin septembre. La gauche, de justesse majoritaire au Sénat, a perdu sa majorité à la chambre haute.

Selon Olivier Dussopt, député de l'Ardèche et rapporteur du second texte de la réforme, l'objectif pour l'adoption de ce deuxième projet de loi était la fin de l'année 2014. La ministre de la Décentralisation, Marylise Lebranchu, avait toutefois précisé que seul le projet de loi sur le découpage régional ferait l'objet d'une procédure accélérée, et non celui sur les compétences.

Le projet de loi relatif à la délimitation des régions prévoit une carte de France au 1^{er} janvier 2016 découpée en treize régions (plus la Corse), dont six inchangées et sept constituées par fusions, au lieu de 22 actuellement. Lors du débat parlementaire, qui a commencé début juillet 2014 au Sénat, le Gouvernement a annoncé accepter un nombre inférieur, mais pas un nombre plus élevé.

Les élus devant siéger dans les nouveaux conseils régionaux seront élus en décembre 2015. C'est un report de neuf mois, puisque ce scrutin devait avoir lieu en mars 2015. Ces élections devaient initialement se tenir en mars 2014 mais avaient été reculées d'un an, 2014 étant déjà une année électorale chargée avec les élections municipales et européennes.

Ainsi, les élections régionales auront lieu en décembre 2015, ce qui leur permettra d'avoir pour cadre les régions redécoupées. Alors qu'il hésitait entre novembre et décembre 2015 (les deux dates étaient mentionnées dans la communication de Manuel Valls au conseil des ministres début juin), l'exécutif a finalement tranché en faveur du mois de décembre.

Ce sera la première fois depuis l'élection présidentielle de 1965 que les Français voteront pour une élection politique au mois de décembre. Depuis, tous les scrutins ont eu lieu au printemps.

Le projet de loi modifie en conséquence le tableau n° 7 annexé au code électoral définissant l'effectif de chaque conseil régional. Le mode de scrutin est modifié pour garantir que chaque département bénéficiera d'au moins un conseiller régional.

Le projet de loi comporte également un chapitre relatif au remplacement des conseillers départementaux, pour remédier à la censure prononcée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013 (Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral). Enfin, la localisation des chefs-lieux des nouvelles régions se fera en deux temps : elle sera fixée provisoirement, par décret simple pris avant le 31 décembre 2015 sur avis des conseils régionaux actuels, puis définitivement par décret en Conseil d'État sur avis des nouvelles assemblées, avant le 1^{er} juillet 2016.

S'agissant du projet NOTRE, les régions et les départements perdent la clause générale de compétence (alors qu'elle avait été rétablie par la loi de janvier 2014), mais les régions auront le droit de présenter des propositions tendant à modifier des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur ou en cours d'élaboration concernant les compétences, l'organisation ou le fonctionnement de l'ensemble des régions. Elles bénéficient en outre de nombreuses compétences supplémentaires.

Les régions obtiennent un monopole s'agissant du **développement économique** sur les territoires. Cette compétence s'exerce notamment par l'élaboration d'un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII). Les actes des autres collectivités devront être compatibles avec le SRDEII, qui fait l'objet d'une concertation au sein de la conférence territoriale de l'action publique. Ses orientations applicables sur le territoire d'une métropole doivent être adoptées conjointement avec les instances délibérantes de celle-ci. Seul compétent pour définir les régimes d'aides aux entreprises, le conseil régional pourra déléguer l'octroi de ces aides aux autres collectivités, lesquelles pourront également participer au financement par le biais de conventions avec la région.

Les régions deviennent également compétentes s'agissant de l'entretien des routes et des collèges, ainsi que des transports scolaires et interurbains, qui appartenaient jusqu'alors aux départements. Ces transferts de compétences devraient s'accompagner des transferts budgétaires correspondants.

Le projet de loi prévoit également de rénover et de renforcer le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADDT). Les chartes de parc naturel régional, les schémas de cohérence territoriale (et en leur absence les plans locaux d'urbanisme), les cartes communales, les plans de déplacement urbains et les plans climat-énergie territoriaux devront être compatibles avec ce nouveau SRADDT.

La région devra également élaborer un plan régional de prévention et de gestion des déchets. Chef de file en matière de tourisme, elle met en place un schéma régional de développement touristique tenant lieu de convention d'exercice partagé de cette compétence. Les régions et les départements pourront s'associer pour exercer leurs compétences en matière touristique et créer des comités régionaux ou départementaux du tourisme communs.

Enfin, les départements vont perdre, au plus tard au 1^{er} janvier 2017, leurs compétences en matière de ports. **Resteront de la compétence du département** la culture, le sport et le tourisme, mais il s'agit de compétences partagées entre communes, départements et régions. Outre l'aide et l'action sociale qu'il conserve, le projet donne au département la possibilité de contribuer au financement des opérations dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements. Il peut également apporter son soutien à l'exercice de leurs compétences par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Il lui reste également la possibilité pour des raisons de solidarité territoriale et lorsque l'initiative privée est défaillante ou absente de contribuer au financement d'investissements en faveur d'entreprises de services marchands en milieu rural. Mais jusqu'à la fin du prochain mandat des conseillers départementaux en 2020, les compétences sociale, de soutien aux communes et des services d'incendie continueront d'être exercées par les conseils généraux.

La carte intercommunale à nouveau remaniée en 2015. Le second objectif majeur du projet de loi NOTRE est de renforcer l'intercommunalité. Pour ce faire, il prévoit l'élaboration de nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) avant le 30 décembre 2015 dans tous les départements hors Ile-de-France. Les orientations de ces schémas sont modifiées sur deux points. D'abord, ils viseront, sauf cas particuliers, la création d'EPCI d'au moins 20 000 habitants (contre 5 000 actuellement). 70 % des communautés seraient touchées par ce nouveau seuil. Ensuite, le texte est plus directif sur la suppression des syndicats de communes et des syndicats mixtes en particulier dans

les domaines de l'eau potable, de l'assainissement, des déchets, du gaz, de l'électricité et des transports.

Des exceptions à la taille minimale de 20 000 habitants des collectivités (qui doit être en place au 1^{er} janvier 2017) seront prévues pour les zones de montagne et les territoires faiblement peuplés.

Au cours de l'année 2016 sera mise en place une procédure dérogatoire pour accélérer ce nouveau mouvement de rationalisation de la carte intercommunale. Le préfet pourra créer, modifier le périmètre ou fusionner des EPCI en application du SDCI ou, même si le projet ne figure pas dans le schéma, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI). Cette commission peut imposer les modifications votées à la majorité des deux tiers. La création de l'EPCI ne requiert, selon cette procédure dérogatoire, que l'accord de la moitié au moins des conseils municipaux représentant la moitié au moins de la population. A défaut d'avoir recueilli cet accord, le préfet peut imposer son projet par décision motivée après avis de la CDCI. Pendant la même année 2016, le préfet dispose de pouvoirs similaires pour dissoudre un syndicat de communes ou un syndicat mixte ou encore pour les fusionner (eau, assainissement, énergie principalement).

Le projet NOTRE prévoit également le renforcement des compétences des communautés de communes et des communautés d'agglomération.

À la liste des compétences obligatoires seraient ajoutés la promotion du tourisme par la création d'un office de tourisme et l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage. Les compétences optionnelles s'enrichissent de la création et de la gestion de maisons de service au public.

Les métropoles, quant à elles, devraient récupérer davantage de compétences du département, par convention. À la liste de l'article L. 5217-2 sont notamment ajoutés la compétence personnes âgées et action sociale ainsi que le tourisme. Surtout, à défaut de convention portant sur au moins trois groupes de compétences, c'est la totalité qui sera transférée de plein droit à la métropole.

Un mécanisme fortement incitatif de regroupement des communes est prévu : les intercommunalités exerçant six au moins des onze compétences auxquelles elles peuvent prétendre auront droit à une Dotation globale de fonctionnement (DGF) bonifiée.

Le projet sur le découpage régional est le premier texte examiné au Parlement. Portant sur les collectivités territoriales, le texte devait d'abord être adopté par le Sénat. En raison de l'absence de majorité claire au Sénat en faveur du projet de loi (les radicaux de gauche et les communistes y sont notamment hostiles), les sénateurs ont utilisé tous les moyens d'obstruction à leur disposition afin de retarder l'examen du projet. Mais l'absence d'unanimité au sein de groupe socialiste à l'Assemblée nationale a aussi entraîné une procédure mouvementée à la Chambre basse.

I. LE FEUILLETON LÉGISLATIF SUR LE DÉCOUPAGE DES RÉGIONS

A. LES MANŒUVRES PARLEMENTAIRES

Le 1^{er} juillet, André Vallini, secrétaire d'État à la Réforme territoriale, a affirmé que le texte serait mené à bien cet été au Sénat et à l'Assemblée en dépit des « *manœuvres de retardement* ». Les parlementaires siègeront tout l'été, y compris « *s'il faut se priver de vacances* ».

Le refus de la procédure accélérée

La procédure accélérée permet au Premier ministre de réunir la commission mixte paritaire composée de députés et de sénateurs, après une lecture dans chaque chambre au lieu de deux (article 45 de la Constitution). Elle permet également d'écarter le délai obligatoire de six semaines prévu à l'article 42 de la Constitution pour l'examen d'un texte en commission : « *La discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt. Elle ne peut intervenir, devant la seconde assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission.*

L'alinéa précédent ne s'applique pas si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45 ».

Le Gouvernement avait ainsi souhaité cette procédure accélérée pour permettre au texte, présenté le 18 juin en conseil des ministres, d'être examiné au Sénat dès le 1^{er} juillet, alors qu'en procédure normale un délai de six semaines aurait été nécessaire avant l'examen.

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, les conférences des présidents des assemblées peuvent toutefois s'opposer conjointement à la procédure accélérée. Le 19 juin, la conférence des présidents du Sénat demande donc que soit refusée la procédure accélérée. La conférence des présidents du Sénat réunit autour de son président Jean-Pierre Bel, les chefs de file des groupes politiques. Elle a suivi la proposition du groupe Rassemblement démocratique et social européen (RDSE) à majorité PRG (radicaux de gauche), à l'origine de ce vote.

Mais pour que la procédure accélérée soit abandonnée, il faut également l'accord de la conférence des présidents de l'Assemblée nationale. La conférence des présidents de l'Assemblée, réunie autour de Claude Bartolone, ne s'est toutefois pas opposée à cette procédure.

Mais le Gouvernement s'est ensuite engagé à ce qu'il y ait deux lectures dans chaque Chambre avant une possible commission mixte paritaire, en raison de l'opposition au recours trop fréquent à cette procédure d'urgence, particulièrement lorsqu'il s'agit d'une législation de cette importance.

La demande de commission spéciale

À la demande des groupes UMP, RDSE, CRC (communiste, républicain et citoyen) et centriste, le Sénat a créé une commission spéciale sur ce projet de loi, afin d'en examiner toutes les conséquences sur le plan économique, social, culturel, financier, du développement durable et sur le plan institutionnel et juridique, aux lieux et place de la commission des lois. Le 23 juin, Jean-Jacques Hyest (UMP) et Michel Delebarre (PS) ont été élus président et rapporteur de cette commission spéciale. La commission a auditionné les associations d'élus des départements (ADF), des maires (AMF) et des communautés (ADCF), ainsi que des personnalités qualifiées. Ces auditions ont été ouvertes à l'ensemble des sénateurs ainsi qu'à la presse et au public.

En commission spéciale, le débat a surtout porté sur la carte. Un amendement UDI a été adopté qui modifie le projet du Gouvernement : l'Aquitaine se retrouve avec le Limousin et Poitou-Charentes, le Centre fusionne avec les Pays-de-la-Loire, la Champagne-Ardenne fusionne avec Lorraine-Alsace et la Picardie est associée au Nord-Pas-de-Calais. Certaines de ces fusions surprises ont pris de court les sénateurs.

La commission propose également d'accorder le droit d'option aux départements, c'est-à-dire la possibilité pour un département de rejoindre une région différente de celle à laquelle il est attaché. Ainsi un département comme la Loire-Atlantique pourrait demander son rattachement à la Bretagne. Au moment du vote final sur le texte, il a manqué deux voix socialistes (seize voix contre – UMP, communistes et RDSE et quatorze pour - socialistes, centristes et écologistes), indispensables pour l'adoption du texte (dont celle du rapporteur). À la suite de ce rejet, le texte étudié en séance est donc celui du Gouvernement.

L'insuffisance de l'étude d'impact

Les représentants des groupes UMP, RDSE et CRC à la conférence des présidents du Sénat ont estimé que l'étude d'impact qui accompagne le projet du Gouvernement était insuffisante. Cette étude d'impact, prévue par l'article 39 de la Constitution, est une justification de la nécessité de la loi et une évaluation de ses conséquences.

L'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution précise ainsi le contenu des études d'impact :

« Les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact. Les documents rendant compte de cette étude d'impact sont joints aux projets de loi dès leur transmission au Conseil d'État. Ils sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent.

Ces documents définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi, recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs du recours à une nouvelle législation.

Ils exposent avec précision :

- *l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration, et son impact sur l'ordre juridique interne ;*
- *l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi ;*
- *les modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, les textes législatifs et réglementaires à abroger et les mesures transitoires proposées ;*
- *les conditions d'application des dispositions envisagées dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application des dispositions à certaines de ces collectivités ;*
- *l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue ;*
- *l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public ;*
- *les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'Etat ;*
- *la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires ».*

Si la Conférence des présidents estime que cette étude d'impact est incomplète, elle peut la rejeter dans les dix jours qui suivent son dépôt : « *Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours* » (article 39 de la Constitution issu de la révision du 23 juillet 2008).

Ainsi, la Conférence des présidents s'est opposée, le 26 juin, à son inscription en estimant que la loi organique et la Constitution avaient été méconnues. Le même jour, le Premier ministre a saisi le Conseil constitutionnel en application de l'article 39 de la Constitution.

Le Conseil constitutionnel dispose alors de 8 jours pour décider si cette étude est conforme ou non aux règles fixées par la loi organique. En attendant, le texte est retiré temporairement de l'ordre du jour.

« *L'article 8 de la loi organique d'avril 2009 précise que l'étude d'impact qui doit obligatoirement accompagner un projet de loi doit comprendre un certain nombre d'éléments et de documents* », ont fait valoir les sénateurs CRC. « *Cet article indique que ces éléments doivent être exposés avec précision* », ajoutent-ils.

Or pour leur groupe, deux points « *sont complètement absents de l'étude* », qui fait 57 pages. Il s'agit de l'évaluation des conséquences du texte sur l'emploi des fonctionnaires territoriaux, et des consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'Etat.

Ils notent aussi que « *l'évaluation des conséquences économiques financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers envisagés pour chaque catégorie*

d'administration publique ne sont pas abordées en dehors de deux ou trois mots qui n'apportent rien à la réflexion ».

De son côté le président de la commission des lois Jean-Pierre Sueur (PS) a qualifié la saisine du Conseil constitutionnel de « *pure et simple opération de retardement* ». « *L'essentiel est de poursuivre et de mener à bien le débat sur la nécessaire réforme territoriale* », a-t-il indiqué dans un communiqué. « *Les opérations de retardement ne sont pas à la hauteur de l'enjeu* ».

« *On nous a dit ce matin au cours de la réunion de la commission spéciale sur la réforme que c'est un texte pour les cinquante prochaines années. On n'en est pas à dix jours près* », a affirmé Roger Karoutchi (UMP).

La décision du Conseil constitutionnel sur l'obligation d'étude d'impact pour les projets de loi est finalement rendue en cinq jours, le 1^{er} juillet 2014 (n° 2014-12 FNR, *Présentation du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*).

Pour la première fois depuis l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, le Conseil constitutionnel s'est ainsi prononcé sur la méconnaissance par un projet de loi des règles relatives à l'étude d'impact.

Le Conseil constitutionnel considère :

« *Que ce projet de loi est accompagné d'une étude d'impact qui a été mise à la disposition du Sénat dès la date de son dépôt ; que, d'une part, cette étude comprend, conformément au deuxième alinéa de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009, des développements relatifs à différentes options possibles sur les délimitations des régions, les élections régionales et départementales et la durée des mandats des membres des conseils régionaux et des conseils départementaux ; qu'elle expose les raisons des choix opérés par le Gouvernement et en présente les conséquences prévisibles ; que, d'autre part, le contenu de cette étude d'impact répond à celles des autres prescriptions de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 qui trouvent effectivement à s'appliquer compte tenu de l'objet des dispositions du projet de loi en cause ; qu'il ne saurait en particulier être fait grief à cette étude d'impact de ne pas comporter de développements sur l'évolution du nombre des emplois publics dès lors que le Gouvernement ne mentionne pas la modification de ce nombre dans les objectifs poursuivis par ce projet de loi ; qu'il n'est en outre pas établi qu'il a été soumis à des consultations dans des conditions qui auraient dû être exposées dans l'étude d'impact* ».

Par conséquent, « *les règles fixées par la loi organique du 15 avril 2009 pour la présentation des projets de loi en application du troisième alinéa de l'article 39 de la Constitution n'ont pas été méconnues* ». Le jour même de cette décision, le Sénat a réinscrit le projet de loi à son ordre du jour.

Président du groupe PS au Sénat, Didier Guillaume a assuré que la décision des juges constitutionnels « *coupe court aux manœuvres de ceux qui veulent bloquer le débat* ».

De son côté, le président de la commission des lois au Sénat, Jean-Pierre Sueur, qualifie de « *salutaire* » la décision du Conseil. « *Elle permet clairement d'éviter à l'avenir que l'on puisse se fonder sur l'étude d'impact afin d'interrompre tout débat parlementaire, ce qui serait préjudiciable aux droits du Parlement* », souligne-t-il, aucune étude d'impact ne pouvant en effet « *être exhaustive* ».

Pour lui, « il est maintenant temps de cesser les batailles de procédure et de parler du fond. « Il serait dommageable pour le Sénat », qui représente, selon la Constitution, les collectivités territoriales, « qu'il ne traite pas de ce sujet de manière constructive ».

La motion référendaire

Le 1^{er} juillet, les sénateurs RDSE et communistes ont déposé une motion référendaire sur la réforme territoriale, après que le Conseil constitutionnel leur a donné tort sur l'étude d'impact du texte, qu'ils jugeaient incomplète. Cette motion consiste à demander à soumettre à référendum le projet de loi du Gouvernement. Le 2 juillet, la motion référendaire a reçu le soutien de 32 sénateurs, qui ont été appelés nominativement à la tribune, alors qu'il lui en fallait 30 pour être recevable.

« Le seul objectif réel, c'est la création de grandes régions européennes au service du marché et gouvernées par le marché », affirme Eliane Assassi (CRC). « Cette réforme territoriale vise à abattre des digues démocratiques bâties depuis 1789 pour laisser libre cours à un libéralisme sans entrave. C'est pourquoi nous estimons que la seule voie possible pour l'adoption de ce projet de loi est celle du référendum ».

Gérard Roche (UDI-UC) a regretté qu'« en proposant une telle motion, le Sénat ne joue pas pleinement son rôle de Haute Assemblée ». « Il se dépossède de son rôle de discussion, d'analyse et de représentant des collectivités territoriales », a-t-il poursuivi, ajoutant que dans ces conditions son groupe a décidé de s'abstenir.

Le Gouvernement a rejeté l'idée d'un référendum sur cette question : « comment consulter par référendum les Français sur des sujets aussi techniques voire compliqués que les départements, les régions, la clause de compétence générale, les transferts de compétence d'une collectivité à une autre ? ».

« C'est le genre même de réforme qui ne se prête pas à un référendum, sauf à un référendum plébiscite oui ou non voulez-vous qu'on réforme les territoires ? ». « Les Français vont répondre oui, mais on n'a pas beaucoup avancé ».

Contre l'avis du Gouvernement, la motion a été votée par 175 voix pour, incluant les sénateurs UMP, CRC et RDSE dont l'ancienne ministre déléguée aux collectivités, Anne-Marie Escoffier (PRG). 134 sénateurs, PS et Ecologistes, l'ont rejetée. Les centristes se sont abstenus. Quatre socialistes dont Yves Kratinger, auteur avec l'ancien ministre UMP Jean-Pierre Raffarin d'un rapport sur la décentralisation, et deux présidents de conseil général, Claude Jeannerot (Doubs) et Yves Rome (Oise), n'ont pas pris part au vote.

Cette motion a été transmise dans la soirée à l'Assemblée nationale pour y être rejetée, le Gouvernement y disposant, contrairement au Sénat, de la majorité absolue. Les députés ont rejeté la motion à une large majorité de 102 voix contre 27. La motion du Sénat n'a été votée à l'Assemblée que par le Front de gauche, les radicaux de gauche et l'UMP. « C'est pour nous un impératif démocratique incontournable car la réforme territoriale s'attaque aux fondements même de l'organisation républicaine de notre pays », a plaidé Marc Dolez pour le Front de gauche. « Le

Gouvernement traite cet enjeu comme il s'agit d'un problème subalterne », a affirmé le radical de gauche Roger-Gérard Schwartzberg. Pour l'UMP Valérie Pécresse, « *il y a urgence de demander au peuple de se prononcer sur cette réforme urbaine* ». Socialistes, écologistes et UDI ont voté contre. « *Les partisans d'un référendum sont ceux qui sont favorables au statu quo. Le risque est qu'un cartel des non, hétéroclite et inefficace, fasse échouer la réforme territoriale* », a jugé le porte-parole du Parti Socialiste Carlos Da Silva.

« *Nous devons être en capacité de débattre de chacune des modalités de cette réforme, de la carte des régions, des modes de scrutin et du calendrier électoral* », ce qui sera impossible par une « *question binaire* », a plaidé l'UDI Charles de Courson.

« *C'est notre métier de parlementaires d'amender ce texte, nous voulons débattre sans plus attendre* », a ajouté l'écologiste François de Rugy, déplorant le début d'une longue bataille d'obstruction au Sénat.

La discussion générale sur le texte a ensuite commencé au Sénat jeudi à partir de 16h45, alors qu'il devait initialement commencer mardi après-midi.

« *Les députés ont confirmé par le rejet de la motion référendaire l'urgence de cette réforme. Le Sénat doit par conséquent entamer son examen au fond et cesser les motions stériles de procédures* », relève le communiqué de Carlos Da Silva et Estelle Grelier, secrétaire nationale du PS, en charge notamment de la modernisation de l'État.

« *Le temps est venu pour les sénateurs de trouver le courage de faire simple en examinant le texte de réforme territoriale* », souligne le PS en préambule.

La réforme territoriale « *est nécessaire au pays pour favoriser l'action de l'État, des collectivités, des acteurs territoriaux* » et « *répond à un impératif pressant d'intérêt général de simplifier et clarifier l'organisation de nos territoires afin de permettre aux citoyens de mieux comprendre l'action publique pour mieux s'investir* », poursuit le communiqué.

Rejet du texte au Sénat

Finalement, le Sénat a rejeté la nouvelle carte des régions dessinée par le Gouvernement en votant un amendement de suppression de l'article 1 du projet de réforme territoriale. L'amendement a été voté par 177 sénateurs UMP, RDSE et communistes alors que 153 ont voté contre, dont les socialistes, les écologistes et une partie des UDI-UC.

Puis, le Sénat a rejeté le 4 juillet le report des élections cantonales et régionales en décembre 2015. La droite et le RDSE, soit 166 sénateurs, ont en effet voté un amendement de suppression de l'article du projet de loi modifiant le calendrier électoral. 136 sénateurs, socialistes et écologistes, ont voté contre. Les communistes ont voté contre. Les sénateurs ont ainsi vidé en première lecture la réforme territoriale de son contenu. Les articles supprimés seront toutefois réintroduits à l'Assemblée nationale.

Les sénateurs n'ont gardé du texte que des dispositions concernant la répartition des conseillers régionaux en régions, et le remplacement des conseillers départementaux.

Le 5 juillet, le Sénat s'est ensuite dessaisi de ce texte au cœur de ses compétences au profit de l'Assemblée nationale. Avec ces votes, le Sénat laisse à l'Assemblée nationale le soin de modifier le projet du Gouvernement.

« Le rejet de la nouvelle carte des régions prive le Sénat de la possibilité de faire entendre sa voix dans le débat sur la réforme territoriale », a réagi son président Jean-Pierre Bel (PS).

« Le Sénat s'est tiré une balle dans le pied en rendant cette page blanche et en ne votant rien sur un sujet aussi important que l'organisation territoriale », a affirmé Jean-Pierre Sueur. Il a dénoncé « une majorité de circonstance ».

Pour Didier Guillaume, « la droite a mis le Sénat hors-jeu sur la réforme territoriale », alors que « c'est pourtant l'essence même de cette assemblée de se prononcer sur une telle réforme ».

En revanche, pour Eliane Assassi, le rejet de la nouvelle carte « ne fait que confirmer les enjeux de cette réforme et la nécessité de donner la parole au peuple pour qu'il assure sa souveraineté par voie référendaire ».

Selon le Président du groupe UMP, Jean-Claude Gaudin, le Gouvernement et le groupe PS « portent l'entière responsabilité de cet échec » « par leur manque d'ouverture ». Pour Philippe Dallier (UMP), certes, ce rejet va entraîner des accusations de conservatisme contre le Sénat, mais il « rend service au Gouvernement en lui donnant du temps ».

« Sans doute le calendrier électoral n'est pas favorable à la réforme, quand la moitié des sénateurs s'inquiètent de leur réélection », en septembre, a fait valoir Jacqueline Gourault (UDI-UC).

Examen à l'Assemblée nationale

L'Assemblée s'attelle à partir du 15 juillet 2014 à un exercice difficile : dessiner une carte consensuelle des régions de France, en débattant du premier volet de la réforme.

Face à cette « page blanche » du Sénat, les députés, sous la proposition du rapporteur Carlos Da Silva, ont rétabli en commission la carte Gouvernementale de 14 régions avec une seule modification : le Limousin uni à l'Aquitaine et non à la nouvelle région Centre-Poitou-Charentes.

La commission a rejeté tous les amendements prévoyant d'autres modifications comme le rattachement de la Picardie au Nord-Pas-de-Calais et de la Champagne-Ardenne à la Lorraine (au lieu de la nouvelle région Picardie-Champagne-Ardenne), de Poitou-Charentes à l'Aquitaine ou des Pays de la Loire à la Bretagne.

La discussion a ressemblé à un véritable tour de France, chaque député intervenant pour défendre son territoire.

Les 14 régions sous leur dénomination provisoire inscrite dans le projet de loi sont les suivantes :

- Alsace-Lorraine
- Aquitaine-Limousin
- Auvergne-Rhône-Alpes
- Bourgogne-Franche-Comté
- Bretagne
- Centre-Poitou-Charentes
- Champagne-Ardenne-Picardie
- Corse
- Ile-de-France
- Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées
- Nord-Pas-de-Calais
- Normandie (Basse-Normandie et Haute-Normandie)
- Pays de la Loire
- Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Toutefois, les députés PS se sont accordés sur une nouvelle carte de France avec seulement 13 régions pour tenir compte des critiques et tenter de déminer le débat sur la réforme territoriale.

Cette nouvelle carte, adoptée lors de la réunion du groupe socialiste en présence et avec le soutien du Premier ministre Manuel Valls, prévoit les fusions des régions Poitou-Charentes avec Limousin et Aquitaine, du Nord/Pas-de-Calais avec Picardie et de l'Alsace avec la Lorraine et Champagne-Ardenne. Le Centre resterait seul, de même que les Pays-de-la-Loire et la Bretagne.

Le nombre de régions en métropole passerait donc de 22 à 13 (Corse comprise) alors que le projet voté en commission en prévoyait lui 14 avec une région Nord/Pas-de-Calais inchangée et des fusions Picardie-Champagne-Ardenne, Limousin-Aquitaine et Centre-Poitou-Charentes.

Les députés socialistes ont adopté par 72 voix cette nouvelle carte, proposée par le responsable du dossier au sein du groupe Sébastien Denaja, 21 votant pour la carte issue de la commission.

Finalement, c'est cette nouvelle délimitation qui est adoptée par l'Assemblée nationale le 23 juillet :

- Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine ;
- Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes ;
- Auvergne et Rhône-Alpes ;
- Bourgogne et Franche-Comté ;
- Bretagne ;
- Centre ;
- Île-de-France ;
- Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées ;
- Nord-Pas-de-Calais et Picardie ;
- Basse-Normandie et Haute-Normandie ;
- Pays de la Loire ;
- Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Le texte a ensuite été adopté en deuxième lecture par le Sénat et l'Assemblée nationale respectivement le 30 octobre et le 25 novembre 2014.

Le 30 octobre, le Sénat a maintenu une carte à 14 régions, plus la Corse :

- Alsace ;
- Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes ;
- Auvergne et Rhône-Alpes ;
- Bourgogne et Franche-Comté ;
- Bretagne ;
- Centre ;
- Champagne-Ardenne et Lorraine ;
- Île-de-France ;
- Languedoc-Roussillon ;
- Midi-Pyrénées ;
- Nord-Pas-de-Calais et Picardie ;
- Basse-Normandie et Haute-Normandie ;
- Pays de la Loire ;
- Provence-Alpes-Côte d'Azur.

La commission mixte paritaire n'étant pas parvenue à trouver un accord sur un texte le 27 novembre 2014, le texte a été adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et le Sénat respectivement les 9 et 15 décembre 2014.

Le 9 décembre, les députés ont adopté le texte par 270 voix pour, 242 contre et 30 abstentions. Le Front de gauche, les écologistes, l'UMP et l'UDI ont voté majoritairement contre, les radicaux de gauche se sont divisés alors que les socialistes ont voté nettement pour (255 pour, 11 contre et 11 abstentions).

« Cela prouve qu'il y a une place pour la réforme des territoires, une possibilité de réussir sur un texte sur lequel il y avait au moment où il a été présenté beaucoup d'interrogations », s'est félicité devant la presse le ministre de l'Intérieur Bernard Cazeneuve après le vote, légèrement moins serré qu'en seconde lecture fin novembre.

Le texte a enfin fait l'objet d'une dernière navette au Sénat. Le Gouvernement a alors demandé à l'Assemblée nationale de statuer définitivement, ce qu'elle a fait le 17 décembre 2014. Elle a très largement maintenu ce texte, seuls deux articles ayant fait l'objet de modifications.

À l'article 2, l'Assemblée nationale a ainsi :

- introduit une disposition visant à remplacer, dans l'ensemble des textes législatifs en vigueur, le nom de la région « Centre » par sa nouvelle appellation de « Centre-Val de Loire » ;
- décalé au 1er octobre 2016, au lieu du 1er juillet, la date limite à laquelle devra être pris le décret en Conseil d'État déterminant le chef-lieu des nouvelles régions.

Après ce texte, les députés s'attaquent à l'autre volet de la réforme territoriale. Ce dernier texte a été adopté par le Sénat le 27 janvier 2015.

B. RÉACTIONS GÉNÉRALES DE L'OPPOSITION

Le 4 juin, l'ancien Premier ministre UMP **Jean-Pierre Raffarin** a qualifié d'« *acte 1 de la recentralisation* » la réforme territoriale lancée par François Hollande, en contestant la méthode employée.

« *On attendait l'acte 3 de la décentralisation, et on a l'acte un de la recentralisation* », a déclaré M. Raffarin devant l'Association de la presse parlementaire. « *Le socialisme féodal est en marche* », a-t-il lancé pour critiquer la manière dont la nouvelle carte des régions a été dessinée.

« *Je suis d'accord pour une recomposition des régions, ce que je conteste c'est la méthode, et le fait que l'on mène cela sans réflexion* », a-t-il poursuivi.

« *Est-ce que l'on peut être aujourd'hui dans une République forte, décentralisée, dit la Constitution, sans connaître la date des élections locales, sans connaître les territoires qui vont s'exprimer, et sans connaître le mode de scrutin ?* ».

François Bayrou, le président du MoDem, s'est dit le 10 juillet « *absolument en désaccord* » avec la nouvelle carte des régions qui, « *par la loi de l'absurde* » selon lui, prétend intégrer Limousin et Aquitaine.

« *C'est absurde parce c'est un découpage complètement à la tête du client. Il y a un mois on disait l'Aquitaine va aller avec Poitou-Charente, il y a deux semaines on disait l'Aquitaine va rester seule, aujourd'hui on dit l'Aquitaine va se marier avec le Limousin* », a ajouté le maire de Pau.

« *C'est faire fi de tout ce qu'est une région. Une région c'est une unité économique, humaine, culturelle, des gens qui peuvent se rencontrer parce qu'ils habitent dans le même coin alors qu'avec le Limousin nous aurons entre le Béarn et le nord du Limousin, 450 km de distance* », a expliqué le président du MoDem.

Pour François Bayrou, « *c'est fait uniquement pour des raisons politiques parce qu'on espère que cela va faire des majorités plus à gauche. Tout ceci n'a aucun sens* ».

« *La question ce n'est pas le nombre de régions mais le millefeuille c'est-à-dire le labyrinthe qui fait que les conseils généraux, les conseils régionaux, les intercommunalités c'étaient évidemment des échelons de trop qu'il fallait simplifier pour rendre plus efficace l'action publique et faire des économies. Or, on va rendre l'action publique moins efficace avec des régions qui n'ont pas d'unité et on ne fera pas d'économie, on dépensera davantage* », a-t-il affirmé.

Le député UMP **Xavier Bertrand** a annoncé le 15 juillet 2014 qu'il ne « *votera pas contre* » la réforme territoriale lorsqu'elle sera soumise au vote solennel de l'Assemblée, le 23 juillet.

« *Cela fait des années que je la propose, je ne vais pas aujourd'hui refuser cette réforme parce que c'est François Hollande qui la propose, même si la méthode, honnêtement, c'est vraiment n'importe quoi. Je sais déjà aujourd'hui que je ne voterai pas contre cette réforme* », a annoncé M. Bertrand sur Public Sénat lors de l'émission Preuves par 3.

« *J'attends de voir exactement les débats pour savoir si je la vote ou si je m'abstiens mais une chose est certaine : je ne suis pas un opposant bête et méchant, systématique* », a-t-il poursuivi.

D'après lui, l'« *intérêt général c'est que nous changions complètement l'organisation territoriale pour plus d'efficacité et de visibilité* ». La réforme territoriale permettra aussi des économies mais « *pas aussi importantes que le Gouvernement n'avait voulu le dire* ».

Alors que le texte en discussion à l'Assemblée n'est que le premier volet de cette réforme, M. Bertrand demande au Gouvernement dans les prochaines étapes de « *protéger les communes* ».

« *Ce ne sont pas les petites communes par la taille qui coûtent cher, ce sont bien souvent les grandes communes qui ont des dépenses de fonctionnement ou de prestige trop importantes, ce sont les intercommunalités mal maîtrisées, et c'était le doublon département région* », d'après lui.

« *Je veux qu'on protège les communes et la ruralité. Plus l'on parle de métropole, de régions moins nombreuses et plus vastes... plus il faut absolument garder ce lien entre la population, le territoire et leurs élus* ».

« *Voilà pourquoi je proposerai dans les autres réformes qui viendront, un mode de scrutin qui ne soit pas la proportionnelle, qui éloigne les élus du terrain. La proportionnelle c'est un truc pour les partis, c'est un truc pour les apparatchiks* », dénonce-t-il. Pour lui, il faut un mode de scrutin uninominal.

Le député **Jean-Christophe Fromantin** (UDI), a voté contre la réforme territoriale sauf évolution majeure pendant le débat parlementaire et appelle de ses vœux un « *découpage beaucoup plus fin* » bâti à partir des métropoles.

« *L'UDI est partie pour voter contre mais je ne veux pas parler pour l'instant pour le compte de mes collègues parce qu'on n'a pas fait tous les arbitrages internes. En ce qui me concerne je voterai contre si tant est que le texte reste ce qu'il est aujourd'hui, j'espère qu'il y aura des ouvertures dans le débat parlementaire et que le Gouvernement comprendra que cette réforme n'a pas de sens telle qu'elle est posée aujourd'hui* », a déclaré M. Fromantin sur France Info.

Selon lui, l'actuel travail de regroupement des régions « *devient un peu grotesque : on coupe des morceaux de France, on se les attribue, on les reprend, on se les propose dans les couloirs* ».

« *Il y a un principe sur lequel tout le monde est d'accord : ce sont les métropoles qui tirent la croissance et peuvent donner à tous les territoires, et d'abord aux territoires ruraux, cette perspective de requalification dans le monde. Bâtitons la nouvelle carte autour des métropoles, agrégeons autour des métropoles les territoires, les villes moyennes pour que chacun soit à une distance acceptable d'une métropole connectée au monde et là, on verra naturellement se dessiner une carte de France qui a du sens* », a prôné M. Fromantin pour qui « *on ne peut pas prendre des blocs régionaux, qui sont d'ailleurs assez récents, et les coller les uns aux autres, il faudra voir un découpage beaucoup plus fin* ».

Roger-Gérard Schwartzberg, chef de file des députés radicaux de gauche, a déclaré le 15 juillet 2014 que la nouvelle carte de réforme territoriale était « bâclée » afin de « favoriser ou défavoriser tel dirigeant socialiste » et que les députés PRG ne voteraient pas le texte.

La « carte a été bâclée in extremis sur un bout de table à l'occasion d'une réunion du groupe socialiste. Il n'y a pas la moindre considération d'intérêt général qui guide ce découpage, qui est simplement fait pour favoriser ou défavoriser tel dirigeant socialiste », a déclaré le député PRG du Val-de-Marne.

« Le fait de rajouter la Picardie au Nord-Pas-de-Calais est destiné à gêner Martine Aubry, présidente du Nord-Pas-de-Calais, de même que le non-rattachement des Pays-de-la-Loire ou de la Loire-Atlantique à la Bretagne historique semble être fait pour ne pas favoriser Jean-Marc Ayrault », a-t-il expliqué.

« Si le texte reste en l'état actuel, comment le voter ? On ne peut pas voter, on ne peut pas voter des absurdités », a annoncé l'ancien ministre, dont le parti compte des représentants au sein du Gouvernement.

« Les révolutionnaires en 1789-90 avaient consulté pendant six mois pour faire la carte des départements, qui a tenu le coup. Là il n'y a pas eu de consultation, de concertation, c'est le grand n'importe quoi », a dénoncé M. Schwartzberg.

Les **députés du Front de Gauche (FG)**, opposés à la réforme territoriale voulue par François Hollande, ont affirmé qu'ils ne rentreront pas « dans le charcutage » de la carte des régions lors du débat du premier projet de loi.

« Nous savons bien que la société évolue et que les interventions des collectivités territoriales doivent évoluer, y compris certains périmètres » mais « nous sommes farouchement opposés » à cette réforme « annoncée et engagée par le président de la République de façon expéditive », ont-ils déclaré lors d'une conférence de presse.

Le groupe Front de Gauche compte insister lors du débat du premier volet de la réforme sur « les conséquences des futures grandes régions et de la perspective de suppression des départements pour le quotidien des habitants de notre pays », à commencer par « un éloignement aux effets désastreux » et un « décrochage très violent », a-t-il expliqué.

Le Front de Gauche a défendu seulement 17 amendements, pour l'essentiel des amendements de suppression, lors du débat à l'Assemblée nationale.

II. LE CONTENU DE LA LOI DU 15 JANVIER 2015

A. DES RÉGIONS PLUS GRANDES ET MOINS NOMBREUSES

La naissance des régions

La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions consacre la région en tant que collectivité territoriale de plein exercice, au même titre que les communes et les départements. La loi du 2 mars 1982 institue l'élection au suffrage universel direct des conseillers régionaux, dans le cadre des circonscriptions départementales, pour un mandat de six ans renouvelable et les dote de compétences spécifiques. Les premières élections régionales, dont les modalités sont fixées par la loi n° 85-692 du 10 juillet 1985 modifiant le code électoral et relative à l'élection des conseillers régionaux, sont organisées le 16 mars 1986.

Puis, la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République confirme que les régions sont des collectivités territoriales, au même titre que les deux autres niveaux de collectivités (article 72 de la Constitution).

L'institution régionale est le produit d'un long processus qui trouve son origine dans les provinces de l'Ancien régime. D'abord conçue comme un instrument de développement économique, la région est devenue progressivement une circonscription de déconcentration avant d'évoluer vers une collectivité territoriale.

Les premières revendications régionalistes émergent vers la fin du XIX^{ème} siècle avec Frédéric Mistral (1830-1914) qui est l'un des initiateurs du Félibrige, association régionaliste destinée à promouvoir la langue d'oc et la culture occitane dans la littérature. Des courants de défense de l'identité régionale se développent, marqués par la recherche d'un renouveau national et royaliste défendu notamment par l'Action française de Charles Maurras (1868-1952) dès le début du XX^{ème} siècle.

C'est à la fin de la Première Guerre Mondiale que sont prises les premières mesures tendant à la création de régions. Un arrêté du 5 avril 1919 de Etienne Clémentel (1864-1936), alors ministre du commerce, crée les groupements d'intérêts régionaux - également appelés les « *régions Clémentel* » - dont la mission est de coordonner les acteurs économiques. Quinze groupements sont initialement créés : Lille, Amiens, Rouen, Caen, Nantes, Rennes, Limoges, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Marseille, Grenoble, Lyon, Nancy, Paris, auxquels s'ajoutent, en 1920 et 1921, ceux de Dijon et de Bourges.

Ces « régions économiques » s'appuient sur l'ossature des chambres de commerce, selon le principe de libre adhésion de ces dernières. Chaque groupement est administré par un comité régional composé de deux délégués pour chaque chambre, auxquels sont adjoints les préfets et sous-préfets qui disposent d'une voix consultative.

Le régime de Vichy connaît également un découpage régional. Ensuite, le découpage date d'un arrêté du ministère des affaires économiques et financières publié le 6 décembre 1956 qui définit les vingt-quatre circonscriptions des programmes d'action régionale créées par un décret n° 55-873 du 30 juin 1955 relatif à l'établissement de programmes d'action régionale, dit « décret Pfinlin ». Puis le décret n° 60-516 du 2 juin 1960 portant harmonisation des circonscriptions administratives délimite les régions sur lesquelles sont instaurés les programmes d'action régionale pour les transformer en circonscriptions d'action régionale.

La carte de ces dernières découle de celle des programmes d'action régionale de 1956 en intégrant toutefois trois modifications :

- la fusion des régions Alpes et Rhône qui a donné naissance à la région Rhône-Alpes
- le rattachement du département des Basses-Pyrénées (devenu en 1969 le département des Pyrénées-Atlantiques) de la région Midi-Pyrénées à la région Aquitaine ;
- le rattachement du département des Pyrénées-Orientales de la région Midi-Pyrénées à la région Languedoc-Roussillon.

L'article 1^{er} de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions qui crée les régions en tant qu'établissements publics reprend les limites des circonscriptions régionales définies en 1960.

Ainsi, les modifications apportées par le décret précité du 2 juin 1960 ont conduit à la carte régionale toujours en vigueur de nos jours. Depuis plus de cinquante ans, elle n'a connu aucune évolution.

En 2009, le Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par l'ancien Premier ministre M. Édouard Balladur, a proposé la réduction à quinze du nombre des régions. Ce redécoupage régional devait s'accompagner d'une redéfinition des compétences des départements et des régions. Les conclusions de ce comité s'appuyaient sur celles de la commission pour la libération de la croissance française, présidée par M. Jacques Attali, qui proposaient la suppression des départements au profit des régions, afin de simplifier le millefeuille administratif. Bien que de nombreuses cartes aient été élaborées, le rapport du comité Balladur, remis le 5 mars 2009 au Président de la République, et intitulé « *Il est temps de décider* » n'a proposé aucune carte régionale.

Notons enfin que la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a introduit une nouvelle disposition (article L. 4123-1 du code général des collectivités territoriales), permettant à deux ou plusieurs régions limitrophes qui le souhaitent, de fusionner entre elles.

La réduction législative du nombre de régions

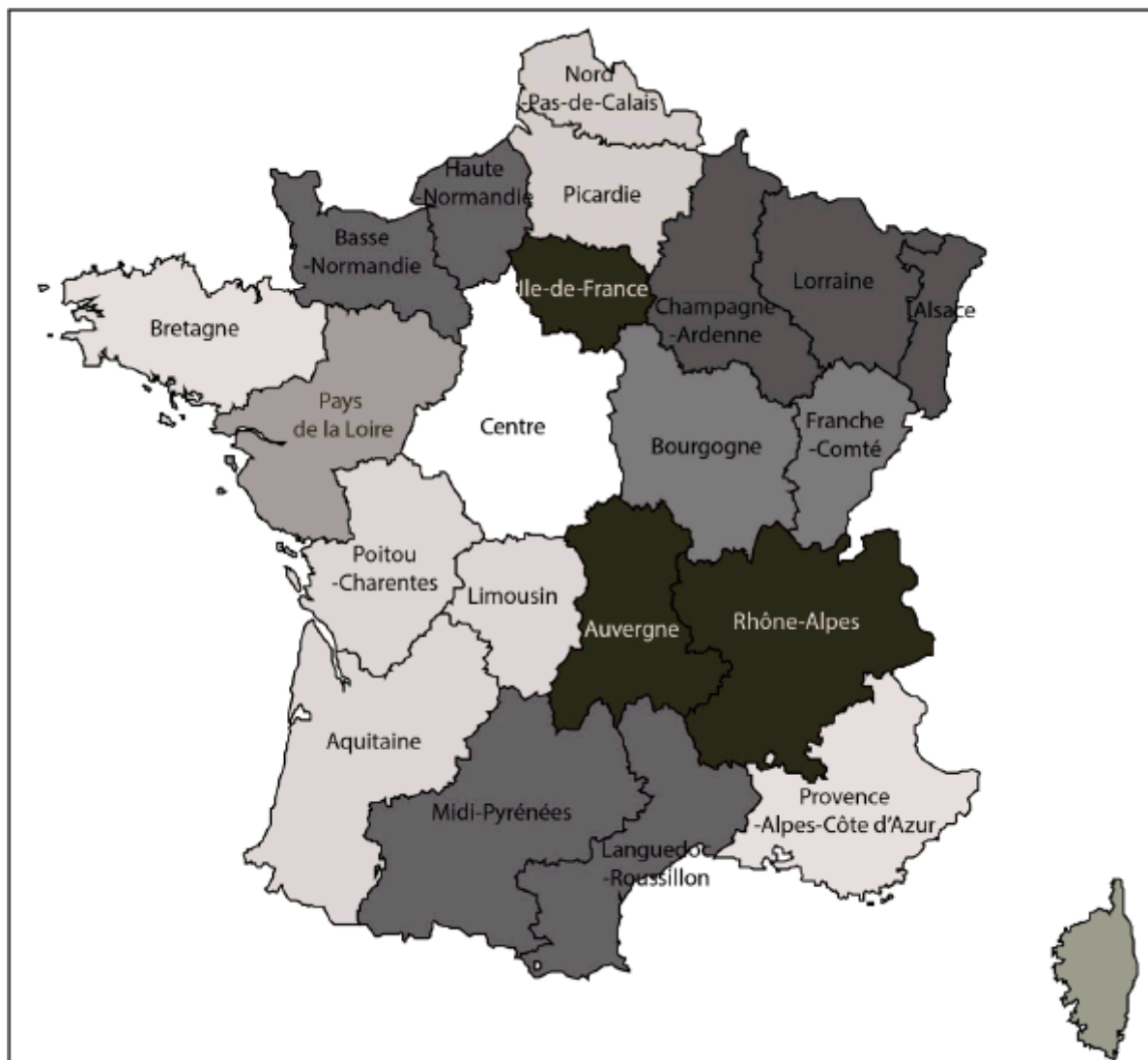
La loi repose sur le principe de non-démembrement des régions actuelles, c'est-à-dire sur la fusion de régions et non sur l'intégration des départements composant une région entre plusieurs autres régions.

La loi crée 13 grandes régions métropolitaines pour peser au niveau européen, au lieu des 22 actuelles alors que le Sénat en proposait 15. La collectivité territoriale de Corse, les régions d'outre-mer, les collectivités d'outre-mer, la Nouvelle-Calédonie et les autres territoires de la République ne sont pas concernées par les modifications envisagées.

Par cette nouvelle carte, le Gouvernement poursuit plusieurs objectifs parmi lesquels la recherche d'une puissance renforcée des régions, au niveau européen et mondial. Par ailleurs, la diminution du nombre de régions est considérée comme un facteur d'efficacité de l'action publique locale, par la simplification du millefeuille administratif. Enfin, la nouvelle carte régionale propose la création de régions à la population plus homogène et à un PIB plus élevé. Toutefois, la superficie d'une région n'est pas le seul vecteur de sa puissance économique et les compétences exercées et les moyens budgétaires et financiers dont elles disposent pour les assumer peuvent être des facteurs plus déterminants. Au contraire, on peut également estimer que la fusion de régions concoure à la simplification du millefeuille territorial et permet de conforter la région au regard de leurs homologues européennes.

La loi fusionne l'Alsace avec la Lorraine et Champagne-Ardenne, le Nord-Pas-de-Calais avec la Picardie, et Midi-Pyrénées avec Languedoc-Roussillon, trois fusions contestées. Les autres regroupements ont été moins polémiques : Poitou-Charentes avec Limousin et Aquitaine, les deux Normandie, Bourgogne et Franche-Comté, Rhône-Alpes avec Auvergne.

LES REGROUPEMENTS DE RÉGIONS ADOPTÉS EN DEUXIÈME LECTURE PAR LA COMMISSION DES LOIS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE¹⁵⁵



Alsace

En Alsace particulièrement, la réforme ne passe pas avec des manifestations chaque week-end rassemblant entre 1 000 et 4 000 personnes. Mais les députés UMP alsaciens n'auront pas réussi à faire bouger la carte en dépit de leurs protestations répétées.

Ainsi les élus alsaciens, de droite comme de gauche, ont manifesté leur opposition à la nouvelle carte des régions proposée par les députés PS, qui ont ajouté la Champagne-Ardenne à Alsace-Lorraine.

¹⁵⁵ *Source* : RAPPORT FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS, EN NOUVELLE LECTURE, SUR LE PROJET DE LOI (n° 2412), MODIFIÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIÈME LECTURE, relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral

« *Cela me fait bondir, d'abord parce que le projet de grande région qui est ainsi construit amène la région à devenir quelque chose qui ne peut plus respecter la proximité* », a déploré le président UMP de la Région Alsace, Philippe Richert.

Pour M. Richert, favorable à la fusion Alsace-Lorraine, l'ajout de la Champagne-Ardenne donne à la Lorraine la position centrale dans le nouvel ensemble, avec un « *affaiblissement de Strasbourg* » comme siège potentiel. Deux députés PS alsaciens, Philippe Bies et Armand Jung, ont aussi fait part de leur opposition à la nouvelle carte des régions. Favorables eux aussi à la fusion de l'Alsace avec la Lorraine, ils ont déploré cette modification intervenue « *pour d'obscures raisons* ».

Bretagne

Les Bretons ont refusé avec véhémence toute fusion avec les Pays-de-la-Loire, réclamée par l'ex-Premier ministre, le Nantais Jean-Marc Ayrault. En revanche, ils réclamaient le rattachement de la Loire-Atlantique au nom de la réunification historique de la Bretagne.

Les élus du Poitou-Charentes, comme Delphine Batho (PS) ou Dominique Bussereau (UMP), jugent notamment absurde de ne pas être rattachés à Bordeaux et l'Aquitaine. Mais les élus du sud de l'Aquitaine préféreraient plutôt s'associer à Midi-Pyrénées.

Nord-Pas-de-Calais-Picardie

Le 15 juillet, le maire de Lille Martine Aubry et des hauts responsables socialistes du Nord se sont opposés dans un communiqué à une fusion du Nord-Pas-de-Calais et de la Picardie, qualifiée d' « *aberration économique et sociale* ».

« *On ne peut pas sans discussion et brutalement vouloir fusionner deux régions en grandes difficultés. C'est une aberration économique et sociale que nous condamnons* », indique le communiqué.

Le texte est signé notamment par Martine Aubry, le président du Conseil général du Nord Patrick Kanner, Pierre de Saintignon, premier vice-président du Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, le premier secrétaire fédéral du Nord Gilles Pargneaux et huit des neuf députés socialistes du Nord.

« *La création de grandes régions est faite pour donner à ces nouvelles collectivités tous les atouts permettant leur développement. Or le Nord - Pas-de-Calais et la Picardie, du fait de leur situation économique et sociale particulièrement difficile, n'ont pas cette capacité* », souligne le texte.

« *Les conséquences de cette fusion seraient donc extrêmement préoccupantes pour les habitants de nos collectivités compte tenu qu'il s'agit de deux régions parmi les moins riches de la métropole* », affirment les signataires.

« *Le fait de rajouter la Picardie au Nord-Pas-de-Calais est destiné à gêner Martine Aubry, présidente du Nord-Pas-de-Calais, de même que le non-rattachement des Pays-de-la-Loire ou de la Loire-Atlantique à la Bretagne historique semble être fait pour ne pas favoriser Jean-Marc Ayrault* », a expliqué Roger-Gérard Schwartzberg.

D'autres élus du Nord approuvent cette fusion :

- Gérald Darmanin, député UMP du Nord : « *Je suis heureux de la décision du Gouvernement sur la fusion Nord-Pas-de-Calais-Picardie. Je voterai pour le texte ou je m'abstiendrai* ».
- Daniel Fasquelle, député UMP : « *En tant qu'élu du Pas-de-Calais, d'une circonscription limitrophe de la Somme et de la Picardie, je suis heureux d'avoir obtenu satisfaction sur le rattachement de la Picardie au Nord-Pas-de-Calais. Du coup, je pense m'abstenir lors du vote sur le texte. J'irai pas jusqu'à voter pour car on n'agit pas de cette façon complètement improvisée sur un sujet majeur pour l'avenir de la France* ».

Xavier Bertrand s'est dit favorable au rattachement entre le Nord/Pas-de-Calais et la Picardie, comme l'ont choisi les députés PS. « *Il y a une beaucoup plus forte cohérence qu'avec la Champagne Ardennes, je pense que c'est la bonne solution* ».

Centre

La région Centre actuelle reste telle quelle. Le président de la région Centre, François Bonneau (PS) a estimé le 15 juillet qu'il fallait renforcer les coopérations avec ses voisines.

« *Nous avons fait vivre ensemble les départements qui sont autour de la Loire et des grands sites, autour du patrimoine mondial de l'UNESCO. C'est une réussite de la région Centre... Nous allons aller plus loin demain en renforçant nos coopérations* » régionales, a déclaré M. Bonneau.

« *Pays de la Loire considérant que son ADN était essentiellement autour de l'estuaire et de l'arc Atlantique, n'a pas souhaité entrer dans une union, et bien nous allons poursuivre les coopérations inter régionales avec cette région pays-de-la-Loire* », a-t-il ajouté. M. Bonneau a aussi cité l'importante des coopérations « *universitaires avec Poitou-Charentes, économiques et d'innovation avec l'Île de France* ».

« *Notre région Centre au coeur de la France pivot aura demain encore plus de dynamique inter régionale. Ce sera un développement original mais la création de cette région Centre a été, depuis le début, une très belle aventure originale...* », a-t-il ajouté.

- Eric Doligé, sénateur UMP du Loiret : « *La région Centre va se retrouver seule (...) Au fil des semaines toutes les régions limitrophes à notre région Centre font part de leur refus de s'associer à elle. Elles ne trouvent aucun attrait à cette région qui n'a pas su créer de dynamisme, qui n'a pas su fédérer autour de grands projets et se créer une image attirante. Elle a voulu se développer hors de ses départements qu'elle n'a pas cherché à fédérer, mais à diviser, restant toujours dans une vision de pure communication. Ce rejet du Centre est clairement la reconnaissance d'un échec politique. Souhaitons que cet échec soit reconnu et reçu comme une leçon par l'exécutif régional* ».

Limousin

« *J'ai auditionné entre 50 et 100 conseillers régionaux, rencontré des dizaines de parlementaires et discuté avec le Gouvernement. C'est la seule modification qui fasse plutôt consensus* », a expliqué le rapporteur Carlos Da Silva, mais il ne semble pas que le consensus soit si évident.

Si le président de la région Limousin, Jean-Paul Denanot s'est réjoui de cette proposition « *car il y a en Limousin un tropisme naturel vers l'Atlantique* », le président UMP du département de Charente-Maritime Dominique Bussereau juge cela absurde si on n'y ajoute pas Poitou-Charentes, ce que demandent aussi des élus PS de cette région comme Delphine Batho.

En Aquitaine, les Landais Henri Emmanuelli et Alain Vidalies militent ainsi, dans un amendement, pour la création d'une région Sud-Ouest regroupant Aquitaine et Midi-Pyrénées, qui « *correspond à l'évidence à une forte cohérence culturelle, économique et géographique* ».

B. DÉSIGNATION DU CHEF-LIEU ET DU NOM DES NOUVELLES RÉGIONS

Le chef-lieu provisoire des nouvelles régions sera déterminé en 2015 par décret après consultation des conseils régionaux existants et organisation d'un débat avec les représentants des collectivités territoriales et de la société civile.

Après les élections régionales de décembre 2015, le conseil régional nouvellement élu pourra tirer les conséquences de ce débat pour proposer au Gouvernement le choix d'un chef-lieu définitif ainsi que le nom qui lui semblera le plus adapté à la nouvelle région. Ceux-ci seront ensuite fixés par décret. Le nom de chaque nouvelle région, exception faite de la Normandie, sera provisoirement constitué de la juxtaposition, dans l'ordre alphabétique, des noms des régions regroupées. Le chef-lieu provisoire est fixé par décret pris avant le 31 décembre 2015, après avis du conseil municipal de la commune envisagée comme siège du chef-lieu et des conseils régionaux intéressés. L'avis de chaque conseil régional est rendu après consultation du conseil économique, social et environnemental régional et après concertation avec les représentants des collectivités territoriales, des organismes consulaires et des organisations professionnelles représentatives. Ces avis sont réputés favorables s'ils n'ont pas été émis dans un délai de trois mois à compter de la transmission du projet de décret par le Gouvernement.

Enfin, le nom et le chef-lieu définitifs de la nouvelle région sont fixés par décret en Conseil d'Etat pris avant le 1^{er} octobre 2016, après avis du conseil régional de la région.

Aussi, le conseil régional adopte, avant le 1^{er} juillet 2016, une résolution unique comportant :

1. L'avis au Gouvernement relatif à la fixation du nom définitif de la région ;
2. L'avis au Gouvernement relatif à la fixation du chef-lieu définitif de la région ;
3. L'emplacement de l'hôtel de la région ;
4. Les règles de détermination des lieux de réunion du conseil régional et de ses commissions ;

5. Les règles de détermination des lieux de réunion du conseil économique, social et environnemental régional et de ses sections ;
6. Le programme de gestion des implantations immobilières du conseil régional.

Cette résolution ne peut prévoir qu'une même unité urbaine regroupe le chef-lieu proposé, l'hôtel de la région et le lieu de la majorité des réunions du conseil régional que si elle est adoptée à la majorité des trois cinquièmes des membres du conseil régional. A défaut de résolution unique adoptée, les avis sont réputés favorables et les délibérations fixant l'emplacement de l'hôtel de la région et les lieux de réunion du conseil régional ne peuvent prévoir qu'ils sont situés dans la même aire urbaine que le chef-lieu.

C. EFFECTIF DES NOUVEAUX CONSEILS REGIONAUX

La réduction du nombre d'élus prévue dans le projet de loi n'a finalement pas été adoptée. Leur nombre aurait été plafonné à 150 par conseil régional, impliquant une réduction dans certaines assemblées élues fin 2015, comme l'Ile-de-France (208 conseillers régionaux). Dans un premier temps, la commission des lois de l'Assemblée nationale avait partagé la position initiale du Gouvernement en maintenant ce plafonnement à 150 du nombre de conseillers régionaux, y compris pour les régions dont les limites territoriales n'étaient pas modifiées (article 6).

Cependant, en séance publique, à l'initiative du rapporteur et avec l'accord du Gouvernement, l'Assemblée nationale a supprimé tout plafonnement du nombre des élus régionaux. Cette décision aboutit à maintenir le nombre actuel de conseillers régionaux en métropole, soit 1671 élus.

Il est également prévu dans la loi que chaque département dispose d'un nombre minimal dans l'assemblée régionale. L'Assemblée nationale a porté de deux à quatre le nombre minimal de conseillers régionaux élus par département – sauf dans les départements comptant moins de 100 000 habitants, dans lesquels le plancher demeure fixé à deux conseillers régionaux.

En effet, les caractéristiques du mode de scrutin actuel font que le nombre d'élus de chaque section départementale composant les listes régionales varie d'une élection à l'autre, en fonction du nombre de votants dans chaque département concerné. Ce mode de scrutin ne garantissant ainsi aucun nombre minimal de sièges à chaque département d'une région, il est possible qu'un département ne bénéficie d'aucun élu au sein du conseil régional.

Afin d'éviter qu'une telle situation inédite à ce jour se produise, la loi vise dans sa rédaction à garantir que, dans chaque région, le nombre d'élus au titre d'un département ne puisse être inférieur à un certain seuil.

D. LE DROIT D'OPTION DES DÉPARTEMENTS

L'introduction de ce droit d'option a été faite par le biais d'un amendement du président du groupe socialiste au Sénat Didier Guillaume. Après le rejet du texte par le Sénat, l'amendement Guillaume est revenu devant l'Assemblée par le dépôt d'un amendement identique par un député socialiste.

Plusieurs départements pourront demander à être regroupés (art. L. 3114-1 CGCT) ; un département et deux régions contiguës pourront demander une modification des limites régionales visant à inclure le département dans le territoire d'une région qui lui est limitrophe (art. L. 4122-1-1) ; plusieurs régions pourront demander à être regroupées en une seule (art. L. 4123-1) ; enfin, une région métropolitaine et les départements qui la composent pourront demander à fusionner en une unique collectivité territoriale (art. L. 4124-1).

Du fait de la volonté du Gouvernement de reporter les élections régionales de mars à décembre 2015, ce droit d'option ne s'exercera qu'à partir du 1^{er} janvier 2016. Le recours à ce droit d'option sera en outre limité au 1^{er} mars 2019, afin que les élections régionales prévues en 2020 aient lieu dans un périmètre stabilisé.

Le texte modifie ainsi le mécanisme pour permettre à un département de changer de région en abrogeant la condition du référendum local : un amendement supprime la condition de référendum dans l'ensemble des collectivités concernées pour la remplacer par une majorité des trois cinquièmes du conseil général du département concerné ainsi que des deux conseils généraux concernés.

Pour les députés bretons pouvant souhaiter d'une réunification de la Bretagne à cinq départements en y incluant la Loire-Atlantique, actuellement au sein des Pays-de-la-Loire, cette majorité équivaut à un verrou législatif.

Mais, en dépit de nombreux amendements, ils ont échoué à ramener le seuil de ce droit d'option à 50%.

Bien que ces initiatives soient bien encadrées par recours aux majorités qualifiées et aux quorums et que la décision finale relève, dans un cas de la loi, dans les autres du décret en Conseil d'Etat, le risque d'altération de la réforme est réel. C'est donc une carte des régions différente qui pourrait résulter de ces mouvements.

E. LES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET MATÉRIELLES DE LA RÉFORME

Le Gouvernement espère réaliser au moins 12 milliards d'économies en dix ou quinze ans grâce à cette réforme : « *Si l'on économise 5 % sur les 250 milliards d'euros que représentent l'ensemble des budgets locaux – communes, intercommunalités, syndicats intercommunaux, départements, régions –, on réalise 12 milliards d'euros d'économies, à moyen terme, sur plusieurs années, après une réforme globale, évidemment. Certains, plus optimistes, parlent d'aller jusqu'à 10 %, c'est-à-dire 25 milliards d'euros, mais je m'en tiens à l'objectif, plus raisonnable et plus réaliste, de 5 % à moyen terme, sur au moins cinq années* ».

Début juin 2014, M. Vallini avait également chiffré les économies possibles : « *si en dix ans, on n'a pas réussi à dégager 5% d'économies sur le fonctionnement de cette organisation complexe, on n'aura pas réussi notre réforme. Mais ce n'est pas l'objectif de cette réforme. Les économies ne seront qu'une conséquence de la réforme. La réforme a trois objectifs : la clarté, la compétitivité et la proximité* ».

Manuel Valls s'est par ailleurs employé à rassurer les élus locaux, inquiets de la baisse des dotations versée par l'État aux collectivités, en promettant de mieux défendre les territoires les plus fragiles.

Sur le volet des dotations versées par l'Etat aux collectivités, qui doivent baisser de 11 milliards sur une centaine actuellement d'ici à 2017, un groupe de travail permanent avec les élus et trois membres du Gouvernement (Mme Lebranchu, M. Vallini et M. Eckert) a été créé.

La péréquation devrait être renforcée. Une priorité sera également donnée aux investissements des collectivités.

Par ailleurs, la fusion de régions « *n'entraînera pas de transferts massifs de personnel* », même s'il n'y aura bien qu'une capitale par nouvelle région créée, a souligné André Vallini.

Dans les cas de regroupement de régions, « *les services (administratifs, techniques, etc.) vont demeurer là où ils sont actuellement. Seuls les bureaux de l'exécutif et l'hémicycle du conseil régional seront en un seul lieu* », a déclaré M. Vallini, devant l'association des journalistes parlementaires.

Prenant comme exemple la fusion Auvergne et Rhône-Alpes, si Lyon en est la capitale, l'hémicycle de l'hôtel de région de Clermont-Ferrand, tout juste inauguré, pourra toujours accueillir des sessions décentralisées du conseil régional ou d'autres forums, a-t-il souligné.

M. Vallini a reconnu que la seule réforme des régions ne « *générerait pas des économies considérables* » même « *si, à moyen terme, il y aura des économies d'échelle sur les fonctions support* » (logistique, informatique, ressources humaines, etc.).

Les économies viendront surtout à long terme « *des transferts de compétences des conseils généraux* » vers les régions et les intercommunalités et surtout de la simplification du bloc communal (réduction du nombre de syndicats de communes, mutualisation communes-intercommunalités, etc.).

La réforme territoriale ne devrait pas au final diminuer le nombre de fonctionnaires, a-t-il dit.

« *Si on se contente de stabiliser les effectifs de la fonction publique territoriale (1,9 million) au lieu d'une croissance moyenne de 1,6% ces dernières années, on pourrait économiser sur cinq ans plus de 5 milliards d'euros* », a-t-il affirmé.

III. LA DECISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 2014-709 DC DU 15 JANVIER 2015, LOI RELATIVE A LA DELIMITATION DES REGIONS, AUX ELECTIONS REGIONALES ET DEPARTEMENTALES ET MODIFIANT LE CALENDRIER ELECTORAL

Les derniers espoirs des adversaires du redécoupage de la carte régionale se sont envolés avec la décision du 15 janvier par laquelle le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution l'essentiel de la loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

Dans sa décision n° 2014-709 DC du 15 janvier 2015, le Conseil constitutionnel a jugé que la procédure d'adoption de la loi déferée n'était pas contraire à la Constitution et que l'article 11, introduit par amendement en première lecture à l'Assemblée nationale, présentait un lien avec les dispositions du projet de loi initial et avait donc sa place dans cette loi.

Le Conseil constitutionnel a jugé l'article 6, relatif aux règles de réattribution des sièges entre sections départementales pour les élections régionales, conforme à la Constitution.

Une seule disposition de la loi est censurée. Le Conseil constitutionnel a censuré d'office, comme contraire au principe d'égalité des candidats devant le suffrage, une disposition de l'article 10 (3° du paragraphe I) reportant, pour les élections départementales de mars 2015, au 17 septembre 2014 la date à compter de laquelle l'article L. 52-8-1 du code électoral est applicable.

Elle porte sur l'une des mesures prises pour remédier aux hésitations qui ont entouré la fixation du calendrier électoral. La loi prévoit qu'un certain nombre de règles en matière de financement des campagnes ne s'appliquent aux candidats aux élections départementales de mars prochain qu'à compter du 17 septembre 2014. S'il ne s'oppose pas au principe, le Conseil constitutionnel refuse que soit incluse parmi ces règles l'interdiction pour les parlementaires candidats d'utiliser pour leur campagne l'indemnité représentative de frais de mandat (art. L. 52-8-1 du code électoral). Pour le juge constitutionnel, les dispositions du 3e du paragraphe Ier de l'article 10 de la loi déferée « *instaurent, entre les candidats aux élections départementales qui sont membres du Parlement, selon qu'ils avaient ou non utilisé conformément à leur destination les indemnités et les avantages en nature mis à leur disposition pour couvrir les frais liés à l'exercice de leur mandat, des différences de traitement qui méconnaissent le principe d'égalité des candidats devant le suffrage* ».

En revanche, le Conseil rejette les moyens qui l'invitaient à juger que le Gouvernement était tenu de consulter les régions et les départements préalablement au dépôt ou à l'adoption du projet. Suivant sa jurisprudence constante, il refuse d'examiner la conformité de la procédure aux stipulations de la Charte européenne de l'autonomie locale. Quant à l'article 72-1 de la Constitution (« *Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi* »), ni ses dispositions « *ni aucune autre exigence constitutionnelle n'imposent la consultation des collectivités territoriales préalablement au dépôt d'un projet ou à l'adoption d'une loi modifiant leurs délimitations territoriales* ».

VOLET III

LOI PORTANT NOUVELLE ORGANISATION TERRITORIALE DE LA RÉPUBLIQUE

INTRODUCTION

Le 31 juillet 2015, à l'issue du conseil des ministres, le Gouvernement annonçait la liste provisoire des futurs chefs-lieux de régions : ainsi Lille, Strasbourg, Rouen, Paris, Rennes, Nantes, Orléans, Dijon, Bordeaux, Lyon, Toulouse, Marseille et Ajaccio devaient prendre la direction administrative des treize nouvelles régions métropolitaines, instituées à compter du 1^{er} janvier 2016 par la loi du 16 janvier 2015 *relative à la nouvelle délimitation des régions*. Ces choix ne sont pas définitifs et les futurs conseils régionaux élus, dans le courant du mois de décembre 2015, devront les valider avant le 1^{er} octobre 2016. Or le Gouvernement n'ambitionnait pas seulement de restructurer les régions pour cause de crise des finances publiques. L'argument de la recherche d'économies structurelles, finalement largement démenti par de multiples analyses¹⁵⁶ n'était pas le seul à peser dans la balance : depuis 2012 en effet le Gouvernement s'est inscrit dans une réforme de grande ampleur de la décentralisation, afin de revenir à l'esprit des lois de 1982 et 1983.

Cet « Acte III » de la décentralisation qui, de par sa dénomination même, occulte les réformes du Gouvernement précédent, vise à mettre fin au fameux « mille-feuilles territorial » inhérent au principe de la décentralisation et dont aucun Gouvernement n'a réussi, finalement, à se débarrasser. Ainsi les objectifs du Gouvernement pouvaient apparaître comme redondants : donner un nouveau souffle à la décentralisation, accroître les responsabilités locales, achever la répartition des compétences, clarifier l'organisation territoriale, *etc...* tout ceci devant être parachevé avant l'été 2013. Puis ce sont trois volets législatifs qui devaient être adoptés avant les élections municipales de 2014. Finalement, le Gouvernement, cherchant le compromis avec les élus, a bien fait adopter trois dispositifs législatifs, mais dans un calendrier différent de celui qui a pu être prévu initialement :

- La loi du 27 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique locale et d'affirmation des métropoles* (**voir première partie de l'étude**) : tout en instituant un nouveau statut pour les

¹⁵⁶ Sur ce point, l'agence de notation Standard & Poors a publié, le 22 septembre 2015, une étude comparative mesurant l'impact de la fusion des régions françaises sur les économies budgétaires au regard des régions européennes voisines (italiennes, espagnoles, belges et allemandes). Il en ressort que si la fusion des régions leur permet de gagner en importance, elle reste cependant les « petites sœurs » des entités territoriales de même niveau au sein des États membres de l'Union européenne. Surtout, alors que le secrétaire d'État à la réforme territoriale, André Vallini, avait annoncé une économie budgétaire de 10 milliards d'économie avec la nouvelle carte des régions, il n'y a pas « *de larges économies d'échelle [prévues] ni d'optimisation importante des dépenses du fait des fusions pouvant modifier la trajectoire budgétaire et l'endettement à moyen terme des régions françaises* », selon l'agence Standard & Poors (voir *Les Echos.fr*, « France : L'impact financier de la fusion des régions limité », 22 septembre 2015, accessible sur <http://investir.lesechos.fr/marches/actualites /france-l-impact-financier-de-la-fusion-des-regions-limite-s-p-1081084.php>).

métropoles, cette loi a conduit à une modification profonde de la carte intercommunale et au rétablissement de la clause générale de compétence.

- La loi du 16 janvier 2015 *relative à la délimitation des régions (voir deuxième partie de l'étude)*, constitue un dispositif hétéroclite visant la nouvelle délimitation des régions, l'organisation des élections régionales, le remplacement des conseillers départementaux, le calendrier électoral, et les conséquences de la modification du calendrier électoral sur le calendrier d'achèvement de la carte intercommunale en Île-de-France.
- Enfin, la loi du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République* (dite loi NOTRE), qui parachève le processus afin notamment de donner une nouvelle dimension aux régions.

Ce dernier texte, dont le projet a été déposé le 18 juin 2014 sur le bureau du Sénat¹⁵⁷ comme l'exige la Constitution avait une portée ambitieuse, selon le Gouvernement lui-même. Son objet était de conduire les collectivités territoriales à s'intégrer, de manière structurelle notamment, dans le processus de redressement des finances publiques.

*« Il permet de mettre en œuvre, en s'appuyant sur les initiatives locales, les orientations fixées par le Président de la République à l'occasion de sa conférence de presse du 14 janvier que le Premier ministre a précisées lors de sa déclaration de politique générale du 8 avril dernier : un redressement appuyé sur une réforme structurelle renforçant l'efficacité de l'action des collectivités territoriales »*¹⁵⁸.

Le dispositif final se décompose en sept titres et 136 articles qui visent notamment une nouvelle répartition des compétences entre collectivités territoriales et intercommunalités, une amélioration du fonctionnement des collectivités territoriales et un accroissement de la transparence et la responsabilité financière des collectivités territoriales.

Le projet de loi initial n'était constitué que de 37 articles. De multiples dispositions ont donc été rajoutées. On relèvera, notamment, des dispositions relatives aux modalités d'élection du conseil de la Métropole du Grand Paris, et également, un changement de statut de la Corse : l'article 30 de la loi prévoit que la collectivité territoriale de Corse et les deux départements la constituant ne formeront plus qu'une seule et même collectivité territoriale à statut particulier, au sens de l'article 72 de la Constitution, à compter du 1^{er} janvier 2018. Ce principe a été entériné par 82% des élus corses, qu'ils soient de droite, de gauche ou nationalistes.

Sur les modalités d'adoption, on doit relever que le 5 décembre 2014, le Gouvernement a souhaité engager une procédure accélérée sur le projet de loi, qui permet notamment de réduire les délais minimaux requis entre le dépôt du projet et sa discussion en séance (six semaines dans le cadre de la procédure normale, deux seulement dans le cadre de la procédure accélérée).

Surtout, la procédure accélérée, prévue à l'article 45, al. 2 de la Constitution de 1958, permet au Gouvernement de réunir la commission mixte paritaire (CMP) à l'issue de la première lecture de chaque assemblée. Cependant, depuis la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui tendait à

¹⁵⁷ Le projet de loi *portant nouvelle organisation de la République* a été présenté en Conseil des ministres le 18 juin 2014 par Monsieur Bernard Cazeneuve et Madame Marylise Lebranchu, respectivement ministre de l'Intérieur et ministre de la fonction publique et de la décentralisation, et par Monsieur André Vallini, secrétaire d'État à la réforme territoriale. Le même jour, il était déposé sur le bureau du Sénat, censé examiner le premier tous les textes relatifs à la décentralisation

¹⁵⁸ Exposé des motifs de la loi *portant nouvelle organisation de la République*.

redonner plus de prérogatives au Parlement, celui-ci peut s'opposer à une procédure accélérée (ex procédure dite d'urgence) : il faut pour cela une opposition conjointe de la Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.

À propos de la loi *portant nouvelle organisation de la République*, la Conférence des Présidents du Sénat, réunie le 10 décembre 2014, a décidé de s'opposer à l'engagement de la procédure accélérée sur ce texte¹⁵⁹. Le 11 décembre 2014, la Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale décidait du contraire. Le Premier ministre aurait donc pu, dès l'achèvement de la première lecture de la loi, saisir la CMP.

Pourtant, dans un discours du 28 octobre 2014 sur la décentralisation, Monsieur Manuel Valls a mis en avant son souhait de voir fonctionner le bicamérisme Français inscrit dans la Constitution : il a rappelé aux Sénateurs, nouvellement élus en septembre 2014, et majoritairement de droite, leur rôle dans l'élaboration des lois. Aussi le Gouvernement n'a-t-il sans doute pas souhaité, sans paraître contradictoire dans ses paroles et dans ses actes, empêcher le Sénat de s'exprimer tout au long de la procédure d'adoption de la loi *portant nouvelle organisation de la République*. De fait, la procédure a suivi un cours « normal », et il y a bien eu deux lectures de chaque assemblée.

Ainsi, le projet de loi a été adopté en première lecture, avec modifications, par le Sénat le 27 janvier 2015, puis par l'Assemblée nationale, avec modification, le 10 mars 2015. Il a ensuite fait l'objet d'une deuxième lecture de chaque assemblée (adoption le 2 juin par le Sénat et le 2 juillet par l'Assemblée nationale), et d'une étude en CMP. Celle-ci a trouvé un accord « inespéré » le 9 juillet 2015¹⁶⁰.

Le 22 juillet, le Conseil constitutionnel était saisi par au moins soixante sénateurs et au moins soixante députés, conformément à l'article 61 de la Constitution de 1958, pour apprécier la constitutionnalité de certaines dispositions relatives au mode d'élection des conseillers métropolitains de la Métropole du Grand Paris. Certaines de ces dispositions ont été censurées par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 6 août 2015, mais ce dernier n'a soulevé d'office aucune autre question de conformité à la Constitution. La loi a donc été promulguée le 7 août 2015. Elle a été publiée au Journal officiel du 8 août 2015.

Le bicamérisme ayant alors pleinement joué son rôle, on conviendra que certaines ambitions du Gouvernement ont été freinées.

Sur le fonds du texte en lui-même, on se rappelle que les premières lois de décentralisation avaient pour objectif de promouvoir une répartition claire des compétences entre les collectivités territoriales « *dans la mesure du possible* ». Depuis, les règles de partage se sont complexifiées, rendant illisibles aux yeux des administrés la répartition des compétences des différentes catégories de collectivités territoriales. Aussi la « clarification des compétences » se présente-t-elle comme un cheval de bataille mainte fois enfourché, mais jamais mené au terme du combat... les raisons en sont multiples : on retiendra surtout l'ampleur de la tâche à accomplir, au regard notamment d'une situation que l'État,

¹⁵⁹Article 29, alinéa 6, du Règlement du Sénat.

¹⁶⁰ Ainsi, en CMP, l'Assemblée nationale a accepté de transiger sur le Haut Conseil des Territoires, dont la création est pourtant prévue depuis 2013... les députés avaient rajouté, au cours des débats, des dispositions visant la création de cette instance de dialogue entre l'État et les collectivités territoriales. Les Sénateurs les ont rejetées, et l'Assemblée s'est inclinée.

le pouvoir central, a pu laisser s'installer. Car dans bien des domaines, les collectivités territoriales sont intervenues pour pallier la défaillance, ou le désengagement de l'État (**Voir première partie**).

La loi *portant nouvelle organisation de la République* entend elle aussi contribuer à cet impératif de clarification des compétences si cher, paraît-il, aux yeux des administrés. On relèvera cependant que certaines dispositions sont bien loin de clarifier l'organisation territoriale. Ainsi en est-il, par exemple, du régime de la future Métropole du Grand Paris : la structure adoptée conduit à valider, finalement, le maintien d'EPCI (dénommés établissements publics territoriaux et disposant du régime des syndicats de communes) au sein même de la Métropole...

Il ressort de cette loi une volonté marquée de mettre la nouvelle région à l'honneur. Pourtant on verra au long de cette étude que la région n'est pas la seule visée. Le processus engagé en 2012, abouti avec la loi *portant nouvelle organisation de la République*, conduit à une réorganisation profonde de la structure territoriale française. Cependant, il n'est pas certain que les objectifs de rationalisation et de simplification annoncés par le Gouvernement en 2012 aient été atteints en 2015.

L'homogénéité catégorielle des collectivités territoriales, largement remise en cause depuis les réformes de 2010, continue de s'estomper (**Voir première partie**). Ce qu'on voit se dessiner progressivement, c'est la fin d'une organisation axée sur des rapports entre communes, départements, et régions pour une articulation région/ bloc communal, le bloc communal s'entendant comme l'ensemble des communes et des structures créées par elles pour exercer en commun certaines de leurs compétences : sont visés ici les EPCI. Les communes vont voir leurs prérogatives se limiter, au profit d'intercommunalité plus grandes et plus « performantes », elles-mêmes rassemblant des catégories non-homogènes : cette hétérogénéité ressortait déjà de la distinction entre EPCI sans fiscalité propre ou à fiscalité propre. Ceux-ci adoptaient également déjà des régimes fiscaux variés (fiscalité additionnelle, fiscalité professionnelle ou fiscalité mixte) et la différence entre compétences obligatoires et compétences optionnelles, avec la nécessité de définir l'intérêt communautaire, impliquait qu'il n'existait pas de « profil type » des communautés de communes, communautés d'agglomération ou communautés urbaines. L'avènement des métropoles (collectivité territoriale ou EPCI) a encore accru cette hétérogénéité, car les dispositions législatives prévoient que l'État, le département, ou la région peuvent (ou doivent, parfois, dans le cas du département), leur déléguer ou leur transférer des compétences... ces évolutions illustrent bien la formule célèbre de François Mitterrand :

« La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire. Elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire ».

Les dossiers législatifs ne laissent pas apparaître les motivations intrinsèques de ces évolutions. Pourtant, en filigranes, il faut prendre en compte des considérations essentielles telles que la crise des finances publiques sans précédent que traverse la France depuis quelques années, la nécessité donc, de faire des réformes structurelles - cela, c'est bien annoncé par le Gouvernement. Mais ces réformes sont à mettre en lien avec l'image de la décentralisation française par rapport à l'organisation des autres États européens. 36 700 communes, 22 régions, 101 départements... la France commence à jurer dans le paysage de l'Union européenne, face à des États qui se sont engagés, parfois depuis plus de trente ans, dans des démarches organisationnelles rigoureuses et drastiques. Dès lors, la nouvelle délimitation des régions, leur mise à l'honneur, le renforcement de l'intercommunalité doivent être

analysés au regard de la volonté de constituer des pôles de compétitivité de même niveau que ceux de nos voisins européens.

Ainsi, outre des dispositions relatives à la responsabilité et à la transparence financière des collectivités territoriales, à leur organisation, la loi traite surtout de la répartition des compétences entre collectivités territoriales. Bien qu'inaboutie par rapport à l'ambition première du Gouvernement, cette répartition des compétences tend, donc, à réorganiser les rapports locaux au profit de relations régions/pôles communaux. Ce sont les points majeurs sur lesquels portent cette étude.

LA RÉORGANISATION DES RAPPORTS LOCAUX AU PROFIT DE RELATIONS RÉGIONS/PÔLES COMMUNAUX

La loi *portant nouvelle organisation de la République* supprime la clause générale de compétence des départements et des régions. La clause générale de compétence, issue de la loi municipale de 1884 et de la loi sur les départements de 1871 a été étendue aux régions en 1982. Mécanisme complémentaire de répartition des compétences, elle constitue le fondement de l'intervention des collectivités territoriales dans des domaines non exclusivement attribués aux autres collectivités territoriales, dès lors que cette intervention a un lien avec l'intérêt local (**voir première partie**). Sans revenir sur les débats houleux relatifs à la question de sa suppression ou non, on rappellera que :

La loi du 19 décembre 2010 de *réforme des collectivités territoriales* avait décidé sa suppression pour les départements et les régions à compter de 2015

La loi de *modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* du 27 janvier 2014 l'a restauré, le Gouvernement affirmant à l'époque que « *la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions n'est pas déterminante pour la clarification de l'action publique locale* »

Cette résurrection n'était sans doute pas sans lien avec l'institutionnalisation de la notion de collectivité territoriale chef de file.

Pourtant, à peine rétablie par la loi de *modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, la clause générale de compétence était-elle de nouveau sur la sellette : dans une interview en date du 25 janvier 2015, le Premier ministre, Monsieur Jean-Marc Ayrault, se prononçait en faveur de sa suppression : « *C'est ma volonté. Elle ne doit être conservée que pour l'État et la commune* ».

Outre qu'un tel revirement peut laisser les citoyens perplexes et que l'on peut s'interroger sur l'utilité du débat démocratique instauré en 2014, il apparaît qu'une telle suppression n'était plus si mal vue de la part des élus, et que ce n'est pas véritablement sur ce sujet que les débats se sont révélés être les plus tendus¹⁶¹. Néanmoins, elle a conduit à la publication d'une instruction du Gouvernement du

¹⁶¹ PONTIER Jean-Marie, *Solidarités et égalité des territoires* », *JCP A*, 2015, n°38-39, 2276.

22 décembre 2015 et publiée le 1^{er} janvier 2016...¹⁶², preuve sans doute que les administrés ne sont pas les seuls à être perdus dans ces divers revirements législatifs.

Il apparaît surtout que la loi *portant nouvelle organisation territoriale de la République*, en supprimant la clause générale de compétence des départements et des régions, conduit à affaiblir grandement la lecture de la loi du 27 janvier 2014 de *modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* qui avait affirmé avec force la notion de « chef de filât » (**voir première partie**). Ainsi, la loi *portant nouvelle organisation territoriale de la République* conduit les collectivités territoriales à rentrer dans une ère de contractualisation (dont les prémices, certes, avaient déjà été posés par la loi *MAPTAM* : **voir première partie**). Elle consacre une réorganisation des rapports entre collectivités locales, avec en premier lieu l'élévation de la collectivité territoriale « région » (**I**). En deuxième lieu, se dessine une montée en puissance de l'intercommunalité, sans doute (mais non-officiellement) au détriment des communes (**II**). Toutefois, le schéma dégagé n'est pas si net, la loi adoptée étant, on l'a dit, le fruit d'un véritable compromis. Dès lors, la nouvelle carte territoriale est brouillée par l'échelon intermédiaire que représente le département, et qui semble se maintenir « contre vents et marées » (**III**).

I. L'ÉLEVATION DE LA RÉGION

Il ressort des débats une volonté de clarification des compétences de la région, dont le statut, dans l'esprit institutionnel/du législateur, a pris de l'ampleur : souvenons-nous qu'à l'origine la région n'était « qu'un » établissement public.

En 1982, elle a acquis le caractère de collectivité territoriale en même temps que la clause générale de compétence, qui permet, ou permettait, jusqu'à récemment de distinguer la collectivité territoriale de l'établissement public en raison du principe de spécialité qui s'attache à ce dernier. Ainsi, en 1982, l'octroi de la clause générale de compétence permettait de « redorer » le blason de la région qui, paradoxe de la loi *portant nouvelle organisation de la République*, se voit une nouvelle foi promu dans l'esprit du législateur. Cette promotion passant par... la suppression de la clause générale de compétence.

Pourtant, la suppression de la clause générale de compétence de la région n'a pas suscité de débats particuliers, tant il paraissait important aux parlementaires de recentrer son rôle. De fait les compétences de la région étaient prévues dans près de quinze codes différents. La clarification des compétences des régions était donc plutôt bienvenue, sachant que le nouveau dispositif doit s'apprécier à l'aune de l'évolution structurelle des régions : les entités plus grandes se révèlent être des échelons plus pertinents pour l'exercice de certaines compétences.

¹⁶² Instruction n° RDFB1520836N du 22 décembre 2015 *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*.

La promotion de la région est donc triple finalement : accroissement de son territoire dans le cadre de la loi du 16 janvier 2015 (**voir seconde partie**), détermination d'une nouvelle carte des compétences (**A**), et en sus, octroi d'un pouvoir réglementaire (**B**).

A. LA NOUVELLE CARTE DES COMPÉTENCES DE LA RÉGION

La loi *portant nouvelle organisation de la République* renforce les responsabilités régionales, en lui accordant 32 articles visant à lui attribuer ou à renforcer ses compétences en compensation de la perte de la clause générale de compétence. Ainsi la région se voit notamment octroyer le premier rôle en matière de développement économique.

Ainsi, le dispositif initial prévoyait d'attribuer à la région :

- la responsabilité de la compétence du développement économique régional et l'exclusivité en matière de définition des régimes d'aide. Dans ce cadre, la région devait être chargée de l'élaboration d'un schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation qui fixera les orientations régionales pour une durée de cinq ans (SDEII).
- la responsabilité de l'élaboration d'un plan unique pour la prévention et la gestion des déchets. Le Gouvernement a souligné l'existence de trois schémas coexistant en matière de déchets (le plan régional ou interrégional de prévention et de gestion des déchets dangereux, le plan départemental ou interdépartemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux, le plan départemental ou interdépartemental de gestion de prévention et de gestion des déchets issus du bâtiment). Or il paraissait pertinent de définir une nouvelle et unique échelle de prévision et de localisation des installations de stockage, de tri, *etc.*
- La responsabilité de la mise en place schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT). Ce dernier doit participer de l'objectif de promotion de l'égalité des territoires : il s'agit d'un document fixant les objectifs stratégiques et les orientations du développement régional dans les domaines de l'aménagement du territoire, de la lutte contre le réchauffement climatique, *etc.*

Ces dispositions ont plutôt été bien accueillies par les sénateurs et les députés. Elles sont apparues pertinentes au regard des objectifs de rationalisation de l'action publique. Quant au SDEII et au SRADDT, il était prévu dès l'origine qu'ils aient une valeur prescriptive et que, de fait, ils soient opposables aux autres collectivités territoriales. Durant les débats, les sénateurs ont souhaité surtout modifier les modalités d'adoption du SRADDT, en raison de ce caractère prescriptif, et les calquer sur les dispositions relatives à l'adoption

En outre, il était question également de :

- Conférer à la région la qualité de chef de file en matière de tourisme (en prenant notamment en compte le fait que la planification de la politique touristique revêt également une dimension économique)
- Renforcer sa compétence en matière de transports (transferts des compétences du département en matière de transport scolaire, des transports routiers non urbains), en

application des dispositions de la loi MAPTAM qui avait fait de la région la collectivité territoriale chef de file de la compétence mobilité (**Voir première partie**)¹⁶³.

- Transférer à la région la gestion des collèges
- Transférer à la région la gestion des ports, compétences relevant des départements.

La majorité de ces dispositions a été maintenue, avec des adaptations, dans le dispositif final.

Ainsi, il ressort du texte législatif que :

« Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région dans les domaines de compétences que la loi lui attribue. Il a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, le soutien à la politique de la ville et à la rénovation urbaine et le soutien aux politiques d'éducation et l'aménagement et l'égalité de ses territoires, ainsi que pour assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes » (article L. 4221-1 du CGCT).

Le champ d'intervention de la région est plus large que ce qui était prévu initialement. Il résulte d'un consensus parlementaire, et les débats soulignent que le « pouvoir de la région relatif à l'égalité des territoires » ne remet pas en cause, ou n'est pas censé empiéter sur les prérogatives de solidarité du département.

Par ailleurs, on doit relever que si la région devient l'autorité organisatrice de l'intégralité de la mobilité urbaine (sachant que des délégations de compétences peuvent être organisées par convention avec les autres collectivités ou groupements de collectivités en application de l'article L. 1111-8-1 du CGCT – **voir première partie**), il ressort néanmoins des compromis définitifs entre l'Assemblée nationale et le Sénat que la région ne disposera pas de la qualité de chef de file de la compétence tourisme. En effet, cette compétence est dévolue aux EPCI à fiscalité propre, qui assureront la responsabilité en matière de promotion du tourisme et de création d'offices de tourisme (article 68 de la loi). De même, la région n'exercera pas la compétence de gestion des collèges, et comme, on le verra ci-dessous, le transfert de la gestion des ports ne sera pas obligatoire. Il se fera sur la base du volontariat et visera toutes les collectivités susceptibles d'être intéressées.

Au final, on relève surtout que la région voit son rôle renforcé en matière de développement économique (1) et en matière de développement durable (2).

Sur ces deux points, les SDEII (article 2 de la loi) et les SRADDT (article 10 de la loi) jouent un rôle important : la région se voit en effet conférer un rôle important en matière de planification.

¹⁶³ Article 6 de la loi 2014-58 du 27 janvier 2014 de *modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, JORF du 28 janvier 2014, p. 1562.

1. *Les compétences de la région en matière de développement économique*

En matière de développement économique, les compétences ont été partagées entre les différents niveaux de collectivités territoriales depuis 1982. La région a toujours eu, historiquement et traditionnellement, une place prépondérante en la matière, et ce dès 1982. Cette place a été réaffirmée en 2004 avec la loi *relative aux libertés et responsabilités locales*, et la loi *portant nouvelle organisation territoriale de la République* étant ce champ de compétence. Pour s'en convaincre il suffit de lire le très long article L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales.

On relèvera cependant que les communes conservent sans doute une partie de leurs compétences en matière de développement économique grâce à la préservation de la clause générale de compétence que n'a plus la région. Par ailleurs, les EPCI à fiscalité propres se voient confortés dans leurs compétences en matière de création, d'entretien et de gestion de zones d'activités, sachant que la notion « d'intérêt communautaire » a disparu. En revanche, est dorénavant d'intérêt communautaire la compétence « politique locale du commerce et de soutien aux activités communautaires ».

a/ Ainsi, parmi les compétences affirmées ou réaffirmées de la région, on doit relever surtout le maintien et l'affirmation de la primauté de la région en matière d'aide aux entreprises (sachant que les régimes d'aides en matière d'immobilier d'entreprise restent de la compétence des communes et des EPCI à fiscalité propre) : le conseil régional est en effet « *seul compétent pour définir les régimes d'aides- bonifications d'intérêt, prestations de service, subventions, prêts et avances remboursables - et pour décider de l'octroi des aides dans la région* » (article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales). Cette compétence historique est renforcée par le fait que la région a seule le pouvoir d'accorder des aides aux entreprises en difficultés lorsque « *la protection des intérêts économiques et sociaux de la population l'exige* ». Il est certain cependant que ces aides devront rester compatibles avec les dispositions des articles 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, relatifs aux aides d'État. Sans doute pour conserver un contrôle sur cette question, le législateur impose à la région de communiquer annuellement au représentant de l'État « *un rapport relatif aux aides et régimes d'aides mis en œuvre sur son territoire au cours de l'année civile, dans les conditions prévues au présent chapitre, par les collectivités territoriales et leurs groupements* » (article L. 1511-1 du code général des collectivités territoriales).

Dans ce cadre, la loi a voulu créer une relation de partenariat entre la région et le pôle intercommunal (communes et EPCI), ceux-ci pouvant octroyer les aides décidées par le conseil régional dans le cadre des délégations de compétences prévues aux articles L. 1111-8 et suivants du code général des collectivités territoriales.

Dans le cadre de sa compétence en matière d'aides aux entreprises, la région peut participer directement au capital d'une société privée : ce principe est régi par l'article 3, I, 10°, c) de la loi *portant nouvelle organisation de la République*, et codifié à l'article L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales. Il consiste en une forme d'extension des compétences de la région.

Dans son principe, une telle intégration était exclue par la loi (bien qu'une autorisation expresse par décret en Conseil d'État restait possible : c'est ainsi que la région Poitou-Charentes a pu intégrer le

capital de la Société Heuliez¹⁶⁴). Aujourd'hui encore, elle est encadré par le fait que cette intégration doit pouvoir s'inscrire dans la mise en œuvre du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation prévu à l'article L. 4251-13, et qu'elle sera soumise aux conditions fixées par un décret en Conseil d'État dont la publication est prévue pour le mois de février 2016.

La faculté pour les régions de participer directement au capital d'une société ne doit pas cependant occulter le fait que les régions pouvaient déjà intervenir indirectement au sein de ces sociétés, en application de l'article L. 4211-1 8°, 9° et 11° du code général des collectivités territoriales :

« Concrètement, les régions ont la faculté d'entrer dans des structures spécialement créées pour renforcer le capital des sociétés privées via des fonds propres. En d'autres termes, les régions peuvent participer à des sociétés ou des fonds intermédiaires dont l'objet est d'apporter des fonds propres aux entreprises. Cette activité qui consiste à réunir des investisseurs dans une structure destinée à soutenir les sociétés privées en besoin de fonds propres est ce qu'on appelle le capital investissement »¹⁶⁵.

L'installation, par la loi portant nouvelle organisation de la République, des bases d'une décentralisation de l'accompagnement vers l'emploi¹⁶⁶. Des dispositions en ce sens ont été intégrées par les sénateurs en première lecture, mais l'Assemblée nationale a allégé le dispositif qui se voulait généraliste.

On rappelle que le service public de l'emploi est défini par l'article L. 5311-1 du code du travail qui prévoit :

« Le service public de l'emploi a pour mission l'accueil, l'orientation, la formation et l'insertion ; il comprend le placement, le versement d'un revenu de remplacement, l'accompagnement des demandeurs d'emploi et l'aide à la sécurisation des parcours professionnels de tous les salariés ».

Traditionnellement, le service public de l'emploi, dont Pôle emploi constitue le principal acteur, est dépendant de l'État¹⁶⁷.

Cependant, sur ce point, la loi portant nouvelle organisation de la République constitue une avancée en confiant à la région un rôle de coordination. Cette compétence nouvelle s'inscrit dans la suite logique de la consécration de la primauté de la région en matière de développement économique dont il sera question ci-après. Ainsi, l'article 6 de la loi insère un nouvel article L. 5311-2 du code du travail, qui prévoit :

« La région participe à la coordination des acteurs du service public de l'emploi sur son territoire, dans les conditions prévues aux [articles L. 6123-3 et L. 6123-4](#).

¹⁶⁴ [Décret du 27 novembre 2009](#) autorisant la région Poitou-Charentes à participer au capital de la société par actions simplifiées Heuliez véhicule électrique.

¹⁶⁵ CHARITE Benoît, « La participation des régions au capital de sociétés privées : une faculté nouvelle ? », *JCP A* 2016, n°1, 2004.

¹⁶⁶ DITRICHE Olivier, « Loi NOTRe – Le service public de l'emploi : quel rôle réel pour les régions ? », *AJCT* 2015, p. 559.

¹⁶⁷ Voir l'article L. 5311-2 du code du travail.

Les départements, les communes et leurs groupements peuvent concourir au service public de l'emploi, dans les conditions prévues aux [articles L. 5322-1 à L. 5322-4](#) »¹⁶⁸.

La région se voit donc confier un rôle de coordination des dispositifs d'insertion mis en œuvre par les acteurs du service public de l'emploi (à savoir l'État, l'institution publique Pôle emploi, ainsi que l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes). Encore la région « participe »-t-elle à cette coordination, sans avoir un rôle entier de coordinateur.

L'action de coordination mise en œuvre par ces acteurs de l'emploi est prévue à l'article L. 6123-4 du code du travail, qui vise à la signature, par le président du conseil régional, le représentant de l'État dans la région, Pôle emploi et les représentants régionaux des missions locales ainsi que les organismes spécialisés dans l'insertion professionnelle des personnes handicapées, les présidents des maisons de l'emploi, etc., d'une convention régionale pluriannuelle de coordination de l'emploi, de l'orientation et de la formation.

Cette convention a un caractère obligatoire et

« Détermine pour chaque signataire, en cohérence avec les orientations définies dans la stratégie prévue à [l'article L. 6123-4-1](#) et dans le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, dans le respect de ses missions et, s'agissant de l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1, de la convention tripartite pluriannuelle mentionnée à [l'article L. 5312-3](#) :

1° Les conditions dans lesquelles il mobilise de manière coordonnée les outils des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle de l'Etat et de la région, au regard de la situation locale de l'emploi et dans le cadre de la politique nationale de l'emploi ;

2° Les conditions dans lesquelles il participe, le cas échéant, au service public régional de l'orientation ;

3° Les conditions dans lesquelles il conduit, le cas échéant, son action au sein du service public régional de la formation professionnelle ;

4° Les modalités d'évaluation des actions entreprises.

Un plan de coordination des outils qui concourent au service public de l'emploi et à la mise en œuvre de ses objectifs, visant à rationaliser et à mutualiser les interventions à l'échelle des

¹⁶⁸ En ouvrant la compétence « emploi » à la région, le législateur n'en délaisse pas moins les autres collectivités territoriales, qui en la matière interviendront sur des missions ciblées : ainsi, les communes restent ici des interlocuteurs de proximité privilégiés, dès lors que les articles visés par le code du travail prévoient notamment que :

*« Dans les localités où il n'existe pas de bureau de l'institution mentionnée à l'article [L. 5312-1](#) ou de bureau des organismes ayant conclu une convention avec l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 en application des dispositions de [l'article L. 5312-3](#), les maires sont chargés de recevoir et de consigner les déclarations des demandeurs d'emploi et de les transmettre à ces organismes ou, en l'absence de convention, à l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 » (**article L. 5322-1 du code du travail**) ;*

*« Les communes peuvent recevoir des offres d'emploi et réaliser des opérations de placement en faveur de leurs administrés à la recherche d'un emploi, après avoir conclu à cet effet une convention avec l'État et l'institution mentionnée à l'article [L. 5312-1](#) » (**article L. 5322-2 du code du travail**) ;*

*« À leur demande, les maires, pour les besoins du placement ou pour la détermination des avantages sociaux auxquels peuvent prétendre les intéressés, ont communication de la liste des demandeurs d'emploi domiciliés dans leur commune » (**article L. 5322-3 du code du travail**).*

bassins d'emploi, est inscrit dans la convention régionale pluriannuelle » (article L. 6123-4 du code du travail).

En parallèle il est prévu que :

« Le président du conseil régional et le représentant de l'État dans la région élaborent une stratégie coordonnée en matière d'emploi, d'orientation et de formation professionnelles, en cohérence avec le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation » (article L. 6123-4-1 du code du travail).

Par ailleurs, il ressort de l'article 7 de la loi qu'un nouvel article L. 5311-1-3 du code du travail est ainsi rédigé :

« L'État peut déléguer à la région, dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8-1 du code général des collectivités territoriales et après avis du comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles, la mission de veiller à la complémentarité et de coordonner l'action des différents intervenants, notamment les missions locales, les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi, Cap emploi et les maisons de l'emploi, ainsi que de mettre en œuvre la gestion prévisionnelle territoriale des emplois et des compétences, sans préjudice des prérogatives de l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du présent code. La région évalue le taux d'insertion dans l'emploi.

« La convention de délégation signée entre les présidents des régions délégataires et le représentant de l'État précise les objectifs et les conditions d'exercice et de suivi de la délégation, notamment les conditions de transfert par l'État aux régions délégataires des crédits affectés hors dispositifs nationaux des politiques de l'emploi ».

Cette délégation de compétence s'organise dans les conditions prévues par la loi du 27 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (voir première partie).*

b/ Surtout, est inséré dans le code général des collectivités territoriales un nouveau chapitre au titre des articles L. 4251-12 et suivants, qui affirme le rôle prépondérant de la région en matière de planification du développement économique. Il ne s'agit pas d'une nouveauté à proprement parler, car la loi du 13 août 2004 *relative aux libertés et aux responsabilités locales* avait prévu des dispositions pour mettre en œuvre, à titre expérimental et pour une période de cinq ans, un schéma régional de développement économique. Cependant dans ce cadre, la région avait un rôle de coordination qui se veut, aujourd'hui, véritablement renforcé.

Avec la loi *portant nouvelle organisation territoriale de la République*, la région est chargée d'élaborer, donc un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) dans l'année qui suit le renouvellement de son conseil régional (article 2 de la loi).

Ce SRDEII :

« Définit les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises, ainsi que les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional. Il définit les orientations en matière de développement de l'économie sociale et solidaire, en s'appuyant notamment sur les propositions formulées au cours des conférences régionales de l'économie sociale et solidaire.

Le schéma organise, sur le territoire régional, la complémentarité des actions menées par la région en matière d'aides aux entreprises avec les actions menées par les collectivités territoriales et leurs groupements, en application des articles L. 1511-3, L. 1511-7 et L. 1511-8, du titre V du livre II de la deuxième partie et du titre III du livre II de la troisième partie.

Les orientations du schéma favorisent un développement économique innovant, durable et équilibré du territoire de la région ainsi que le maintien des activités économiques exercées en son sein.

Le schéma fixe les actions menées par la région en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

Le schéma peut contenir un volet transfrontalier élaboré en concertation avec les collectivités territoriales des Etats limitrophes.

Le schéma peut contenir un volet sur les orientations en matière d'aides au développement des activités agricoles, artisanales, industrielles, pastorales et forestières ».

Le SRDEII est élaboré en concertation avec les métropoles et les EPCI à fiscalité propre implanté sur le territoire de la région.

La loi permet également la collaboration des conférences territoriales de l'action publique (présidée par le Président de la région), les chambres consulaires et la chambre régionale de l'économie sociale et solidaire, ainsi que de tout organisme ou personne du choix de la région. Ce schéma est prévu pour la durée d'un mandat régional (6 ans), et il est approuvé par le préfet, qui doit vérifier, à ce titre, le respect des règles d'élaboration et le respect par le schéma des intérêts nationaux. Le représentant de l'État peut refuser d'approuver le schéma et notifier son refus et les motivations qui le justifient à la région, qui dispose alors d'un délai de trois mois pour modifier son projet.

Il ressort surtout de ces nouvelles dispositions que la région reste entièrement maîtresse de son projet, les parlementaires ayant rejeté les amendements du Sénat visant à permettre à une majorité de collectivités territoriales de bloquer le projet de SRDEII. Par ailleurs, le fait que la loi oriente le contrôle du préfet conduit à réduire le contrôle de légalité à un strict minimum : il en ressort que, mises à part des questions de légalité externe (procédure) et quelques questions de légalité internes (non-respect des intérêts nationaux, voire des normes supérieures), la région dispose d'une importante marge de manœuvre pour mettre en œuvre un schéma qui se veut prescriptif. À ce titre, l'article L. 4251-17 du code général des collectivités territoriales prévoit que les actes des collectivités territoriales en matière d'aide aux entreprises devront être « compatibles » avec le SRDEII.

2. Les compétences de la région en matière de développement durable

La région est devenue chef de file de la gestion territoriale des déchets (**b**) et adopte, également le SRADDET (**b**). Ces dispositions interviennent dans le cadre d'une « vague simplificatrice » du droit de l'environnement, et poursuit des objectifs de rationalisation.

a. La région devenue chef de file de la gestion territoriale des déchets

Dans le cadre de la volonté de vider le département de sa substance, la loi *portant nouvelle organisation territoriale de la République* institue un plan régional de prévention et de gestion des déchets qui se substitue à toute forme de planification antérieure dans ce domaine. Sont donc visés les plans liés à la gestion de déchets spécifiques et les plans conçus et mis en œuvre par d'autres niveaux de collectivités territoriales, à savoir les départements.

Donc ce plan vise toutes les catégories de déchets, et remplace tous les plans préexistants, à l'exclusion des plans nationaux applicables en matière de déchets. Cependant, il reste prévu que certaines catégories de déchets pourraient faire l'objet d'une planification spécifique, dans le cadre même du plan régional.

Cette réorganisation répond à une volonté interne de planification, préconisée par la Cour des comptes dans un rapport particulier de 2011 relatif aux *Collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers et assimilés*. Surtout, elle relève également d'une volonté de se calquer sur les évolutions européennes à venir, notamment une proposition de directive en date du 2 juillet 2014, visant à réformer six directives européennes sur la question.

L'objectif de cette évolution législative est donc de clarifier, rationaliser, mutualiser et économiser...

La région devient donc chef de file de la compétence « gestion des déchets », en application du principe de subsidiarité. Dans ce sens, la région devra respecter les principes de proximité et d'autosuffisance posés par le droit européen, et repris au niveau national. Inspirés de principes européens, ils visent à assurer la gestion des déchets dans des structures aussi proches que possible de leurs lieux de production. Le principe d'autosuffisance, rappelé par l'article 16 de la directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008, vise à ce que la Communauté assure elle-même l'élimination de ses déchets. L'Union européenne enjoint également par ce texte les États membres à tendre également vers cet objectif.

Ainsi, en application de l'article L. 541-13 du code de l'environnement, chaque région est couverte par un plan régional de prévention et de gestion des déchets, dont l'objectif est conforme aux dispositions de l'article L. 541-1 du code de l'environnement, à savoir :

- « - Prévenir ou réduire la production et la nocivité des déchets, notamment en agissant sur la fabrication et sur la distribution des produits ;
- Organiser le transport des déchets et de le limiter en distance et en volume ;
- Valoriser les déchets par réemploi, recyclage ou toute autre action visant à obtenir à partir des déchets des matériaux réutilisables ou de l'énergie ;

- Assurer l'information du public sur les effets pour l'environnement et la santé publique des opérations de production et d'élimination des déchets, sous réserve des règles de confidentialité prévues par la loi, ainsi que sur les mesures destinées à en prévenir ou à en compenser les effets préjudiciables ».

La constitution de ce plan de prévention des déchets passe par la logique suivante : une phase d'état des lieux de la prévention et de la gestion des déchets selon leur origine, leur nature, leur composition et les modalités de leur transport ; une phase de détermination d'objectifs en la matière ; une phase de perspectives à termes de six ou douze ans comportant notamment les installations qu'il serait utile de constituer pour atteindre les objectifs déterminés par le plan ; puis enfin, une phase de mise en œuvre du plan. On doit noter que ce plan doit aussi prévoir « *un plan régional d'action en faveur de l'économie circulaire* ».

L'économie circulaire vise à :

« à dépasser le modèle économique linéaire consistant à extraire, fabriquer, consommer et jeter en appelant à une consommation sobre et responsable des ressources naturelles et des matières premières primaires ainsi que, par ordre de priorité, à la prévention de la production de déchets, notamment par le réemploi des produits, et, suivant la hiérarchie des modes de traitement des déchets, à une réutilisation, à un recyclage ou, à défaut, à une valorisation des déchets. La promotion de l'écologie industrielle et territoriale et de la conception écologique des produits, l'utilisation de matériaux issus de ressources naturelles renouvelables gérées durablement et issus du recyclage, la commande publique durable, l'allongement de la durée du cycle de vie des produits, la prévention des déchets, la prévention, la réduction ou le contrôle du rejet, du dégagement, de l'écoulement ou de l'émission des polluants et des substances toxiques, le traitement des déchets en respectant la hiérarchie des modes de traitement, la coopération entre acteurs économiques à l'échelle territoriale pertinente dans le respect du principe de proximité et le développement des valeurs d'usage et de partage et de l'information sur leurs coûts écologique, économique et social contribuent à cette nouvelle prospérité » (article L. 110-1-1 du code de l'environnement).

En outre, le plan de prévention des déchets doit prévoir :

« Une limite aux capacités annuelles d'élimination des déchets non dangereux non inertes, qui ne peut être supérieure à une valeur établie par décret en Conseil d'État. Cette valeur peut varier selon les collectivités territoriales. Cette limite s'applique lors de la création de toute nouvelle installation d'élimination des déchets non dangereux non inertes, lors de l'extension de capacité d'une installation existante ou lors d'une modification substantielle de la nature des déchets admis dans une telle installation ».

Il doit également envisager la répartition des installations de stockage sur tout le territoire, en tenant compte du principe de proximité.

Enfin, il doit prévoir les mesures permettant d'assurer la gestion des déchets dans des périodes de situations exceptionnelles, telles que celles susceptibles de perturber leur collecte ou leur traitement.

Cette disposition a une véritable portée en matière de développement durable, puisqu'elle vise à traiter les déchets et matériaux susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement, la sécurité ou la santé publique.

D'un point de vue plus formel, le plan est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité du président du conseil régional. Il constitue en lui-même une parfaite illustration de la naissance d'une « ère contractuelle » dans le cadre de la mise en œuvre de l'acte III de la décentralisation. Ainsi, ce plan est élaboré en concertation avec les collectivités ou les groupements compétents en matière de gestion des déchets, ainsi que l'État, les organismes publics ou organisations professionnelles concernés, les associations agréées de protection de l'environnement. Cette formalité vise à s'aligner sur la législation européenne et à corriger les erreurs liées à la planification départementale de gestion des déchets qui était difficilement mise en œuvre lorsque les collectivités territoriales n'étaient pas associées à l'élaboration du plan. Cependant, la concertation permet également une mise en œuvre effective. En effet, une fois adopté, ce plan dispose d'une valeur contraignante car l'article L. 541-15 du code de l'environnement prévoit que :

« Dans les zones où les plans visés aux articles L. 541-11, L. 541-11-1 et L. 541-13 sont applicables, les décisions prises par les personnes morales de droit public et leurs concessionnaires dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets et, notamment, les décisions prises en application du titre Ier du présent livre et les délibérations d'approbation des plans et des programmes prévus à la présente sous-section doivent être compatibles avec ces plans ».

Une fois arrêté le plan est soumis pour avis à la conférence territoriale de l'action publique locale (instituée par la loi du 27 janvier 2014), au représentant de l'État ainsi qu'aux conseils régionaux des régions limitrophes. Il peut être modifié pour tenir compte de ces avis, réputés favorable en cas d'absence de réponse dans les quatre mois qui suivent la réception du projet. Le plan est arrêté par le conseil régional, à moins que :

« au moins trois cinquièmes des autorités organisatrices en matière de traitement des déchets, représentant au moins 60 % de la population, ont émis un avis défavorable au projet de plan, le représentant de l'État dans la région peut demander au conseil régional d'arrêter un nouveau projet de plan dans un délai de trois mois, en tenant compte des observations formulées ».

Enfin, le projet de plan devra être soumis à enquête publique, dans les conditions prévues par le régime de droit commun (article L. 123-1 et suivants du code de l'environnement).

Ce nouveau plan doit être approuvé dans les dix-huit mois qui suivent l'adoption de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (c'est-à-dire au plus tard le 7 février 2017), les plans de prévention préexistant restant en vigueur jusqu'à la publication du plan régional de prévention et de gestion des déchets. Une fois adoptés et mis en œuvre, le plan doit faire l'objet d'un bilan et d'une évaluation tous les six ans. Leur révision se fait dans les mêmes termes que leur adoption.

Selon certains commentateurs, l'existence de ce plan régional de prévention et de gestion des déchets pourrait être brève, il pourrait bien être absorbé par le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires¹⁶⁹. C'est ce qui ressort notamment de l'étude d'impact de la loi *portant nouvelle organisation territoriale de la République*¹⁷⁰. Dès lors, la pertinence de ce dispositif peut se poser...

b. Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)

Comme le plan régional de prévention et de gestion des déchets, le SRADDET vise à absorber divers schémas dotés d'une assise territoriale sur le territoire. Sont ainsi visés :

- le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire,
- le schéma régional des infrastructures et des transports,
- le schéma régional de l'intermodalité,
- le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE)
- le plan régional de prévention et de gestion des déchets

La capacité de traitement du SRADDET n'est pas limitée à ces seuls schémas cependant, puisqu'il pourra également absorber le schéma régional de cohérence écologique, la charte d'un parc naturel régional (PNR), le schéma régional d'aménagement des forêts, le schéma régional de développement touristique, les schémas interrégionaux de massif et du littoral, le plan climat-air-énergie territorial (PCAET), les directives paysagères, le plan régional d'agriculture durable ou le schéma régional de développement de l'aquaculture marine.

Les objectifs du SRADDET, qui ne concerne pas l'Île-de-France, la Corse et l'Outre-mer seront élaborés à moyen et long termes.

Ils pourront porter sur l'aménagement du territoire (égalité des territoires, implantation d'infrastructures, désenclavement des territoires ruraux, habitat, gestion économe de l'espace, intermodalité et développement des transports, ce qui permet à la région de s'affirmer comme principal représentante de la compétence mobilité), l'environnement (maîtrise et valorisation de l'énergie, lutte contre le changement climatique, pollution de l'air, protection et restauration de la biodiversité, prévention et gestion des déchets).

En fait, les objectifs du SRADDET sont liés à l'article L. 110 du code de l'urbanisme, qui prévoit :

« Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions

¹⁶⁹ BILLET Philippe, « La planification régionale de la prévention et de la gestion des déchets », *JCP A*, 21 septembre 2015, 2267.

¹⁷⁰ « *Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République* », Etude d'impact n° RDX1412429L/Bleue-1, Doc. Sénat, session ordinaire 2013-2014, pp. 36-52.

d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement ».

Par ailleurs, le SRADDET pourra prévoir des règles générales permettant d'atteindre ces objectifs sans méconnaître les compétences de l'État et des autres collectivités territoriales.

Les ambitions du législateur sont importantes en l'espèce, mais il laisse le soin de définir les modalités d'adoption de SRADDET par les conférences de l'action publique territoriale. Celles-ci devront préciser les modalités d'élaboration du schéma et les domaines qu'il couvrira. Elle déterminera ensuite le calendrier prévisionnel de son élaboration. Puis, il est prévu que :

- Le conseil régional débattre sur les objectifs du projet, en associant, là encore, une grande variété d'acteurs (préfet de région, conseils départementaux, métropoles, établissements publics compétents en matière de SCOT, EPCI à fiscalité propre, collectivités territoriales à statut particulier et le cas échéant, comités de massif, conseil économique, social et environnemental régional, chambres consulaires).
- Diverses consultations sont également prévues une fois le projet de schéma adopté (métropoles, établissements publics compétents en matière de SCOT, EPCI à fiscalité propre, collectivités territoriales à statut particulier, autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement, conférences de l'action publique territoriale.
- Enfin, comme pour le plan de prévention et de gestion des déchets, une enquête publique devra être ouverte, avant adoption par le conseil régional et approbation par le représentant de l'État.

Le conseil régional pourra toujours le modifier, sans porter atteinte à son économie régionale. En cas de révision, la procédure relative à son adoption devra de nouveau être suivie.

Comme le plan de prévention des déchets, le SRADDET disposera d'un effet normatif : ainsi, tous les documents d'urbanisme devront lui être compatibles, de même que les documents environnementaux... d'où l'importance, là encore, d'une concertation réussie.

B. L'OCTROI D'UN POUVOIR RÉGLEMENTAIRE AUX RÉGIONS

L'exposé des motifs de la loi *portant nouvelle organisation de la République* prévoyait la mise en place d'un pouvoir réglementaire au profit des régions, dans le cadre de leurs compétences.

Cette consécration peut légitimement s'inscrire dans le cadre des ambitions du législateur de faire de la région une entité de référence, notamment au regard de ses nouvelles compétences en matière de planification. Cependant, une telle disposition peut aussi laisser perplexe dès lors que l'article 72, alinéa 3, de la Constitution de 1958 prévoit que « *dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ».

On sait que la notion de pouvoir réglementaire des collectivités territoriales a suscité des controverses. Dans un avis du 15 novembre 2012, le Conseil d'État a opéré une synthèse sur la question. Le texte est conséquent, et rappelle certains points¹⁷¹ :

D'une part, le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales, qui leur permet de mettre en œuvre les dispositions relatives à la décentralisation, n'est pas « inconditionné ». « Il s'exerce dans les bornes d'une compétence définie par la loi et doit avoir un fondement législatif. » La combinaison des articles 21 (pouvoir réglementaire du Premier ministre) et 72 (pouvoir réglementaire des collectivités territoriales) de la Constitution n'autorise pas à confier aux collectivités territoriales la faculté de fixer des règles d'application d'une législation étrangère à une compétence locale.

*Par ailleurs, dans le cadre de la mise en œuvre des lois de décentralisation, le pouvoir réglementaire local est soumis au respect des règles constitutionnelles, au premier rang desquels figure le principe d'égalité. On connaît, en la matière, la jurisprudence du **Conseil constitutionnel qui rappelle que toute différence de traitement résultant de la variation des règles locales n'est pas constitutive d'une rupture d'égalité (ce principe n'est pas applicable, cependant, aux conditions essentielles de mise en œuvre des libertés publiques). L'avis précité du Conseil d'État, précise que le pouvoir d'adaptation de la norme nationale dont disposerait une collectivité territoriale respecte le principe d'égalité si deux conditions sont réunies :***

- « *la modulation locale dans l'application d'une norme législative repose sur une différence objective de situation entre territoires ou collectivités ou sur une raison d'intérêt général* » ;
- *la différence de traitement doit être en rapport direct « avec la ou les finalités de la législation dans le cadre de laquelle le législateur décide de confier aux collectivités territoriales ce pouvoir réglementaire.*

*D'autre part, les collectivités territoriales disposent d'un **pouvoir réglementaire pour l'organisation et le fonctionnement de leurs services**. Ce pouvoir réglementaire ne nécessite pas de base législative explicite mais est strictement limité et doit s'exercer dans le respect des lois et règlements, des compétences des autres collectivités et des principes de valeur supra-réglementaire ».*

Affirmer le pouvoir réglementaire des régions dans ces conditions n'apporte donc rien de nouveau à la doctrine traditionnelle, récapitulée par le Conseil d'État.

Mais la jurisprudence du Conseil constitutionnel a également rappelé que le législateur peut confier à une collectivité territoriale la possibilité de mettre en œuvre de manière différente une politique publique, soit de sa propre initiative, soit à la demande d'une ou de plusieurs collectivités

¹⁷¹ [Jean-Jacques HYEST](#) et [René VANDIERENDONCK](#), *Rapport sur le projet de loi portant nouvelle organisation de la République*, doc Sénat, session ordinaire 2014-2015, n°174.

territoriales¹⁷². Cette prérogative doit s'exercer dans le respect, évidemment, des principes d'indivisibilité du territoire, et d'égalité.

Sur ce dernier point, le Conseil d'État a rappelé dans l'avis précité que le principe d'égalité est respecté dans le cadre de l'adaptation d'une norme nationale si deux conditions sont réunies :

- en premier lieu, « *la modulation locale dans l'application d'une norme législative repose sur une différence objective de situation entre territoires ou collectivités ou sur une raison d'intérêt général* »
- en deuxième lieu, la différence de traitement doit être en rapport direct « *avec la ou les finalités de la législation dans le cadre de laquelle le législateur décide de confier aux collectivités territoriales ce pouvoir réglementaire* ».

Surtout, il ressort de la jurisprudence des deux cours suprêmes que les conditions essentielles de mise en œuvre des libertés publiques ne doivent pas pouvoir être remises en cause par les collectivités territoriales.

En application de ces principes, la collectivité territoriale de Corse, et les collectivités territoriales d'outre-mer disposent elles de prérogatives particulières leur permettant de solliciter le Gouvernement en vue de procéder, sur leur territoire, à des habilitations législatives :

Pour la Corse, l'article L. 4422-16 du CGCT prévoit que :

« I.- De sa propre initiative ou à la demande du conseil exécutif, ou à celle du Premier ministre, l'Assemblée de Corse peut présenter des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions réglementaires en vigueur ou en cours d'élaboration concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales de Corse, ainsi que toutes dispositions réglementaires concernant le développement économique, social et culturel de la Corse.

(...)

II.- Le pouvoir réglementaire de la collectivité territoriale de Corse s'exerce dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues par la loi.

Sans préjudice des dispositions qui précèdent, dans le respect de l'article 21 de la Constitution, et pour la mise en œuvre des compétences qui lui sont dévolues en vertu de la partie Législative du présent code, la collectivité territoriale de Corse peut demander à être habilitée par le législateur à fixer des règles adaptées aux spécificités de l'île, sauf lorsqu'est en cause l'exercice d'une liberté individuelle ou d'un droit fondamental.

(...)

III.- De sa propre initiative ou à la demande du conseil exécutif, ou à celle du Premier ministre, l'Assemblée de Corse peut présenter des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions législatives en vigueur ou en cours d'élaboration concernant les compétences, l'organisation et le

¹⁷² Conseil constitutionnel, *Décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002 sur la loi relative à la Corse.*

fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales de Corse, ainsi que toutes dispositions législatives concernant le développement économique, social et culturel de la Corse.

(...) ».

Le pouvoir d'habilitation législative de la Corse peut donc s'exercer par rapport aux dispositions qui régissent l'exercice de ses compétences, ou qui vise un cadre plus général. La limite à cette possibilité reste, là encore, les conditions essentielles à l'exercice des libertés publiques.

Pour les départements et les régions d'outre-mer, l'article 73 de la Constitution prévoit que « *dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* ». De même, les collectivités d'outre-mer disposent, en application de l'article 74 de la Constitution, d'un pouvoir normatif dérogatoire.

Le nouveau dispositif applicable à la région est calqué sur les dispositions précitées :

« Un conseil régional ou, par délibérations concordantes, plusieurs conseils régionaux peuvent présenter des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions législatives ou réglementaires, en vigueur ou en cours d'élaboration, concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement d'une, de plusieurs ou de l'ensemble des régions.

Les propositions adoptées par les conseils régionaux en application du quatrième alinéa du présent article sont transmises par les présidents de conseil régional au Premier ministre et au représentant de l'État dans les régions concernées » (nouvel article L. 4221-1 du CGCT).

Ces dispositions résultent des nouvelles prérogatives des régions : de fait, ces dispositions s'articulent parfaitement avec les nouveaux schémas régionaux.

Elles se justifient également par la volonté de dynamiser la région, et d'en faire finalement un échelon pertinent d'intervention économique.

« Les régions constituent l'échelon le plus vaste de collectivités territoriales. Elles ont vocation à être le niveau de planification des principales politiques publiques. Le SRADDT prescriptif prévu par le présent projet de loi les conforte très sensiblement dans ce rôle. Il apparaît logique, pour ces raisons, de reconnaître leur capacité à utiliser le pouvoir réglementaire, dans le cadre de leurs compétences »¹⁷³.

Surtout, elles illustrent la volonté du Gouvernement de responsabiliser les collectivités territoriales, et de leur permettre d'affirmer leur diversité. Là encore, cette nouvelle prérogative illustre parfaitement la formule sacramentelle de François Mitterrand sur la décentralisation... cependant, aujourd'hui le dispositif qui ne visait que les collectivités territoriales insulaires s'étend à la métropole. En effet, jusqu'à présent, les collectivités territoriales métropolitaines n'avaient le droit qu'à l'expérimentation législative, prévue par l'article 72, al. 4 de la Constitution de 1958 (**voir première partie**). On rappellera juste que ce dispositif ne contrevient pas au principe d'égalité et d'indivisibilité du territoire dès lors qu'il n'est utilisé qu'à titre d'expérience, proposée par le législateur, et qu'il se conclut soit par la

¹⁷³ Étude d'impact du projet de loi *Notre*, p. 20.

généralisation d'un dispositif adopté par l'une ou l'autre des collectivités territoriales concernées, soit par le maintien des règles antérieures, sur tout le territoire.

En l'espèce il s'agit d'ouvrir, donc, le principe de l'adaptation législative à la région. Elles sont elles aussi le fruit d'un consensus, et n'ont pas fait l'objet d'une réclamation devant le Conseil constitutionnel. Il faut dire que les débats et les rapports parlementaires ont rappelé les précédents. Ils ont souligné que le dispositif est bien encadré. On ne peut lui reprocher, par conséquent, une atteinte quelconque à l'indivisibilité du territoire ou à l'égalité.

En effet, il s'agit pour les conseils régionaux de formuler des propositions au Gouvernement. Ces propositions d'adaptation ne peuvent se faire qu'à l'intérieur d'un cadre matériel fixé par la loi : seules les dispositions relatives à leurs compétences, à leur organisation ainsi que celles portant sur le fonctionnement d'une, de plusieurs ou de l'ensemble des régions pourraient faire l'objet d'une adaptation.

En première lecture l'Assemblée nationale a tenté d'insérer un amendement élargissant largement le pouvoir réglementaire des régions :

« Enfin, l'Assemblée nationale a également adopté un amendement de M. Alain Rousset dont l'objectif est de « renforcer dans la loi le pouvoir réglementaire de la Région en précisant qu'elle est compétente pour adopter les mesures d'application de dispositions législatives traitant de ses compétences ».

*D'une part, sous réserve du pouvoir réglementaire général du Premier ministre que ce dernier tient de l'article 21 de la Constitution, la région **pourrait adapter** toute mesure législative relevant de ses compétences dès lors que la mesure concernée ne renverrait pas à l'édiction d'un décret en Conseil d'État ou alors en complément de ce dernier.*

D'autre part, afin de « rendre plus opérationnelle la capacité des régions à pouvoir proposer des modifications législatives ou réglementaires concernant leurs compétences, leur organisation et leur fonctionnement », le silence de l'État, à l'issue d'un délai de douze mois, vaudrait acceptation d'une demande de modification ou d'adaptation, sur le modèle des évolutions opérées par la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, selon laquelle, sauf exception, le silence gardé par l'administration sur une demande vaut accord. Le Premier ministre disposerait d'un délai de six mois, à compter de la réception de la demande de modification ou d'adaptation, pour notifier aux régions qui en ont fait la demande les motifs du refus des propositions émises. Ces dispositions s'inspirent de l'exemple corse : en effet, depuis 2004, la collectivité territoriale de Corse a adressé quarante-deux propositions de modifications au Gouvernement qui sont restées sans réponse »¹⁷⁴.

Le Sénat a souhaité supprimer ces dispositions, notamment en application du principe d'unité de la République. Il a rappelé que l'adaptation législative, même autorisée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, ne peut être qu'une exception. Par ailleurs, accorder un délai au Gouvernement pour répondre aux observations des régions remettrait en cause le principe de décentralisation de la

¹⁷⁴ [Jean-Jacques HYEST](#) et [René VANDIERENDONCK](#), *Rapport sur le projet de loi portant nouvelle organisation de la République*, doc Sénat, session ordinaire 2014-2015, n°450.

république. De même, l'éventualité que l'absence de réponse du Gouvernement puisse valoir acceptation implicite (en reprise des dispositions d'une loi récentes qui a pour but de renverser le principe selon lequel le silence de l'administration sur des recours gracieux ou préalable notamment vaut rejet) reviendrait à contraindre le Gouvernement sur ces adaptations, qui ne doivent être on le rappelle, qu'exceptionnelles. Surtout, la France reste un État décentralisé, et non fédéral.

Reste à savoir dans quelle mesure le Gouvernement devra tenir compte de ces propositions, et quel impact ces prérogatives auront effectivement sur les nouvelles régions.

CONCLUSION RELATIVE À LA RÉGION :

Il ressort ainsi de l'analyse des nouvelles compétences de la région qu'elle a gagné en autorité avec la loi *portant nouvelle organisation territoriale de la République*, tant avec son pouvoir de proposition d'adaptation ou de modification législative qu'avec l'affirmation de son autorité en matière de planification économique et environnementale. En effet, si la planification n'est pas une mission nouvelle pour cette dernière (qui gère, notamment, avec l'État, les contrats de projets État-Régions), la nouveauté réside dans le caractère prescriptif de ces plans. En effet, on a vu que les collectivités territoriales devront adopter des actes compatibles avec tous ces plans régionaux. Si « compatible » n'est pas « conforme », la différence peut être tenue et on peut s'attendre, de la part des collectivités territoriales, à une série de questions prioritaires de constitutionnalité posées au Conseil constitutionnel : le principe d'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre, posé par la Constitution, devra être redéfini à la lumière des dispositions relatives à la planification régionale et au caractère prescriptif des plans qui seront adoptés.

Cependant, il résulte peut-être une forme d'incohérence dans le dispositif adopté relatif aux SRDEII. En effet, un type de collectivité pourrait faire obstacle à la stratégie de planification de la région : il s'agit de la métropole. Qu'il s'agisse des métropoles de droit commun, de la métropole d'Aix-Marseille ou de la métropole de Lyon, et bien que le SRDEII doive être élaboré en concertation avec ces groupements, l'article L. 4251-17 du code général des collectivités territoriales prévoit :

« (...) *Les actes des métropoles, de la métropole d'Aix-Marseille-Provence et de la métropole de Lyon en matière d'aides aux entreprises doivent être compatibles avec le schéma ou, à défaut d'accord entre la métropole et la région, avec le document d'orientations stratégiques mentionné à [l'article L. 4251-15](#)* » (article 2 de la loi).

Ainsi, à défaut d'accord, « la métropole élabore un document d'orientations stratégiques qui prend en compte le schéma régional. Ce document tient lieu, pour la métropole, d'orientations ». Si ce document ne l'autorise pas à définir des aides au sens du régime d'aides, il n'en est pas moins une possibilité de faire obstacle, sur le territoire des métropoles, au SRDEII.

Cette « incohérence » est sans doute largement due au fait que ces changements intervenus pour la région sont postérieurs à la consécration du régime des métropoles. Ainsi, alors que les métropoles ont vocation à devenir des « capitales régionales », la loi du 16 janvier 2015, en délimitant les régions, consacre l'existence de plusieurs métropoles au sein de certaines régions (telle la région Auvergne-

Rhône-Alpes), alors que d'autres, au contraire, n'en disposent d'aucune (à l'image de la région Bourgogne-Franche-Comté)¹⁷⁵.

Ainsi,

*« (...) le risque est bien, à défaut d'accord, de déterminer un schéma régional dont seraient exclues les principales zones urbaines, pourtant nécessairement motrices en matière de développement économique. Si le partenariat voulu par le législateur ne pouvait se mettre en place, c'est la crédibilité même du SRDEII qui serait atteinte »*¹⁷⁶.

Par ailleurs, on doit souligner que sur certains points encore, le législateur n'est pas allé au bout de ses objectifs. On verra ainsi ci-après que le département a conservé certaines compétences en matière de transport, au détriment de la qualité de chef de file de la région en matière de mobilité. Certains ont pu également déplorer une séparation artificielle entre le transfert des transports routiers interurbains à la région (à compter du 1^{er} janvier 2017) et le maintien des transports scolaires au sein des départements :

*« Ces deux services fonctionnant de concert et «étant d'ailleurs d'ailleurs souvent exploités par les mêmes opérateurs dans le cadre d'un contrat unique, il eût été plus cohérent de faire coïncider les transferts plutôt que de les dissocier »*¹⁷⁷.

... et ce d'autant plus que les transports font partie des compétences que la région pourra toujours, en vertu de la loi, déléguer à d'autres collectivités territoriales, ce qui conduit à renforcer l'idée d'un enchevêtrement accentué des compétences.

Ce même auteur déplore aussi l'absence « problématique » de transferts de certaines infrastructures : il vise notamment, les routes départementales (non-transférées sous réserve des compétences transférées aux métropoles, dans le cadre de la loi MAPTAM), et les lignes ferroviaires d'intérêt local¹⁷⁸.

II. LA MONTÉE EN PUISSANCE DE L'INTERCOMMUNALITÉ

Amorcée en 1992 avec la loi ATER¹⁷⁹, l'intercommunalité de projet a apporté de nouvelles réponses aux problématiques de l'administration des communes, liées aux transferts toujours plus nombreux de compétences et au développement de multiples normes, nationales ou européennes, qui ont pu renforcer la technicité de la gestion de certains services publics. En parallèle, l'accroissement des besoins sociaux, culturels ou sportifs des administrés a pu placer certaines communes dans des

¹⁷⁵ MARCOVICI Emilie, « Acte 3 de la décentralisation : la simplification et la démocratisation annoncées seront-elles au rendez-vous ? », *JCP A*, 16 novembre 2015, 2325.

¹⁷⁶ Le CHATELIER Gilles, « Loi NOTRe- Le développement économique : un peu d'ordre dans les compétences ? », *AJCT* 2015, p 556.

¹⁷⁷ ROUX Emmanuel, « Loi NOTRe – La compétence « mobilité » : des transferts au goût d'inachevé », *AJCT* 2015, p. 568.

¹⁷⁸ *Ibidem*.

¹⁷⁹ Loi d'orientation 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, *JORF* du 8 février 1992, p. 2064.

situations financières difficiles. C'est pour pallier ses difficultés qu'est née l'intercommunalité de service, dont l'origine remonte officiellement à la loi du 22 mars 1890 instituant les syndicats de communes¹⁸⁰.

Mais cette forme de coopération intercommunale, fondée sur la simple gestion commune de services publics qui exigent des investissements financiers d'une certaine importance a rapidement montré ses limites avec le développement du fait urbain. Le législateur a donc fini par réamorcer la coopération intercommunale en se fondant sur une organisation rationnelle du territoire et « *la constitution de projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité* »¹⁸¹. Il a institué de nouvelles structures de coopération intercommunale, dotées de compétences spécifiques mais surtout engagées, sur un territoire donné, dans une démarche de projet et de développement qui rompt avec « *la logique gestionnaire du modèle de coopération intercommunale* »¹⁸². Ces structures sont, au 1^{er} janvier 2015, les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles. Il s'agit d'EPCI constitués par arrêté préfectoral dans les conditions posées par l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales, en fonction de seuils démographiques déterminés par la loi, et à l'initiative des communes ou du représentant de l'État dans le département¹⁸³. Une fois créés, ils exercent les compétences définies par la loi en fonction de leur catégorie, sachant que le degré d'intégration des communes au sein d'un EPCI varie en fonction de la taille de ce dernier. Ces compétences sont obligatoires, optionnelles ou facultatives : de fait, bien qu'une telle organisation conduise à une hétérogénéité dans la répartition des compétences communes/ EPCI, elles permettent la mise en place de projets de développement adaptés aux réalités des territoires.

Dès lors, l'intercommunalité de projet a permis la constitution et l'affirmation d'équipements de proximité fondés sur une recherche de qualité. En effet, il est apparu récemment que les économies d'échelles attendues par la mutualisation des moyens des communes au profit de l'exercice en commun de certaines compétences ne se sont pas réalisées. Loin de l'aspect quantitatif de la mutualisation, c'est son aspect qualitatif que les groupements intercommunaux ont recherché : elle a permis l'extension du périmètre d'intervention et de la gamme des services publics offerts aux populations¹⁸⁴.

Mais en marge de ce bilan positif, une approche plus critique du fonctionnement actuel des EPCI montre que l'intercommunalité de projet a sonné le glas des communes¹⁸⁵, en effaçant progressivement la distinction doctrinale entre collectivité territoriale et EPCI. Les transferts toujours

¹⁸⁰ Loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes ajoutant un titre 8 (art. 169 à 180) à la loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale, *JORF* du 6 mars 1890, p. 91.

¹⁸¹ Article L. 5210-1 du code général des collectivités territoriales.

¹⁸² DURU Emmanuel, « État des lieux de la coopération intercommunale, quinze ans après la loi ATR », *AJDA* 2007, pp. 1852-1853.

¹⁸³ Seules les métropoles dérogent à cette règle : elles sont constituées par décret.

¹⁸⁴ Positive pour les administrés, la mutualisation a cependant conduit à une hausse des dépenses des communes et des établissements publics de coopération intercommunale, alors que la tendance devrait être à la réduction, voire à la suppression de celles-ci : Inspection générale du ministère des Finances, *Les mutualisations au sein du bloc communal*, décembre 2014, pp. 17-27.

¹⁸⁵ STECKEL-ASSOUÈRE Marie Christine, « Les EPCI à fiscalité propre, fossoyeurs des communes ? », *BJCL* 1/2013, p. 651.

plus nombreux de compétences des communes vers les EPCI, dans le cadre d'incitations financières et politiques fortes, illustrent ce propos.

En ce qui concerne les incitations financières, il n'est pas inutile de rappeler que les EPCI disposent d'une autonomie financière et fiscale fondée sur le même régime que les communes : ils perçoivent ainsi une part des impôts directs locaux, dans le cadre d'un régime de fiscalité professionnelle unique, d'une fiscalité additionnelle, voire d'une fiscalité mixte dont le régime combine les deux premiers. Ils perçoivent le produit des dotations de l'État, telle que la dotation globale de fonctionnement, qui est organisée, comme pour les autres collectivités territoriales, en une dotation de base (représentant 30% de l'enveloppe) répartie sur des critères objectifs (seuil démographique, coefficient d'intégration), et en une dotation de péréquation liée au potentiel fiscal. La loi incite au développement de communautés de communes en accordant une DGF bonifiée à celles qui, dotée d'une fiscalité professionnelle unique, remplissent des conditions démographiques et exercent au moins quatre groupes de compétences parmi ceux qui sont prévus par l'article L. 5214-23-1 du code général des collectivités territoriales¹⁸⁶. Ce régime conduit donc à une intégration plus poussée des communes au sein des EPCI, via un transfert important de compétences. Or, tout transfert de compétence entraîne l'application des principes de spécialité et d'exclusivité propres aux établissements publics, et donc le dessaisissement immédiat et total de la compétence de la commune. Ce dessaisissement passe par le transfert des moyens liés à la gestion des activités concernées : transfert ou mise à disposition de personnel, mise à disposition ou transfert de propriété des biens meubles et immeubles nécessaires à l'exercice des compétences transférées¹⁸⁷ (obligatoire pour les communautés de communes et les métropoles, dans le cadre de l'exercice de leurs compétences obligatoires¹⁸⁸).

Il en résulte que les compétences exercées par les EPCI sont des compétences perdues pour les communes. Cette affirmation pourrait être nuancée par deux arguments : le premier est que ces transferts sont en principe fondés sur le volontariat, c'est-à-dire sur la libre adhésion des communes à une organisation statutaire dont elles ont-elles-mêmes définis les termes dans le cadre prévu par la loi. Le deuxième est lié au fait qu'une partie des compétences transférées est exercée « *pour la conduite d'action d'intérêt communautaire* ». Cette notion d'intérêt communautaire constitue un moyen de « sauver » certaines compétences des communes en déterminant les contours du principe de spécialité des EPCI : si le transfert d'une compétence est subordonné à la détermination d'un intérêt communautaire, c'est bien parce que ce transfert ne peut en aucun cas être intégral, au moins en principe.

Quant au caractère volontaire de l'adhésion des communes cependant, il doit être tempéré d'une part, par le fait que l'intégration d'un EPCI à fiscalité propre résulte désormais d'une obligation légale.

D'autre part, le législateur a mis en place depuis quelques années le principe d'un transfert automatique de certaines compétences des communes vers les communautés. Il est prévu par

¹⁸⁶ Sont visés le développement économique, l'aménagement de l'espace communautaire, la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, la voirie d'intérêt communautaire, le logement, la politique de la ville, gestion des déchets, gestion d'équipements de proximité, et l'assainissement.

¹⁸⁷ Articles L. 1321-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

¹⁸⁸ Article L. 5215-28 du code général des collectivités territoriales pour les communautés urbaines, et articles L. 5217-5 et L. 5217-6 pour les métropoles.

exemple qu'à compter du 1^{er} trimestre 2017, les communautés de communes et les communautés d'agglomération exerceront toutes les compétences des communes en matière de planification de l'urbanisme¹⁸⁹. Par ailleurs, certains pouvoirs de police du maire font également l'objet d'un transfert vers le président de l'EPCI. Au-delà des dispositions relatives à la mutualisation des moyens en la matière, prévues depuis la fin des années 1990, c'est une partie des missions traditionnelles du maire qui ont ainsi été transférées. Ce transfert s'est fait en plusieurs étapes et reste justifié par la nécessité d'assurer une cohérence des pouvoirs de police sur le territoire intercommunal. Il vise aussi à octroyer une responsabilité pleine et entière des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale sur la gestion de biens ou d'équipements intercommunaux. Mais il n'en reste pas moins que depuis la loi du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*, le nouvel article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales prévoit deux mécanismes de transfert des pouvoirs de police du maire au président de l'EPCI. Le premier vise un transfert facultatif des compétences du maire en matière de sécurité des manifestations culturelles et sportives organisées dans des établissements communautaires ainsi que la réglementation de la défense contre les incendies. Le deuxième conduit au transfert automatique et obligatoire des pouvoirs de police du maire en matière d'assainissement, de collecte des déchets, de voirie et d'habitat lorsque ces compétences sont exercées par l'EPCI. Dans les deux cas, les arrêtés de police ne sont plus pris conjointement par le maire et le président de l'établissement public de coopération intercommunale, mais uniquement par ce dernier qui doit transmettre tout acte pris dans le cadre du transfert automatique au maire. Néanmoins, ces transferts sont opérés « *sans préjudice de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales* » relatif aux compétences générales du maire en matière de police, ce qui conduit à une concurrence dans l'exercice du pouvoir de police. Même si des possibilités d'opposition existent, ces exemples traduisent la faible marge de manœuvre des communes à l'égard des transferts de compétences.

Dès lors, se pose clairement la question de l'effacement de la distinction entre EPCI et collectivité territoriale : le fait que ces derniers disposent d'une autonomie financière, de compétences propres et de conseils élus les rapproche inévitablement de la catégorie des collectivités territoriales. Le principe de spécialité même des établissements publics tend à s'estomper, et on pourrait avancer que l'intérêt communautaire se positionne de plus en plus comme un ersatz (encore peu affirmé) de la clause générale de compétence. Si le principe de rattachement des EPCI à leurs communes membres reste encore présent pour conforter la distinction, il faut bien noter que la relation commune/EPCI se traduit par un « rattachement inversé », dès lors que l'EPCI traduit le passage de la pluralité à l'unité (pluralité des communes représentées au sein d'un EPCI), qui induit la réduction de l'unanimité à la majorité quant au choix des décisions à prendre¹⁹⁰. De ce fait, aucune commune ne peut orienter ou infléchir la politique de l'établissement public dont elle est membre. Les communes se retrouvent dans une situation d'infériorité par rapport aux EPCI, et cette situation ne peut être contrée que par la mise en œuvre, dans les conditions prévues par la loi, d'une minorité de blocage, comme c'est le cas pour l'exercice de la compétence d'urbanisme des communes dont il a été question plus haut¹⁹¹. Elles

¹⁸⁹ Article 136 de la loi **2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, JORF du 26 mars 2014, p. 5809.**

¹⁹⁰ Bertrand Faure, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 3^{ème} éd., 2014, pp. 350-351.

¹⁹¹ Cette minorité de blocage doit représenter au moins 25% des communes représentant au moins 20% de la population de l'EPCI : Article 136 de la loi **2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, précitée.**

peuvent s'estimer heureuse de disposer de ce genre d'outil (à condition de s'entendre), contrairement au département qui ne peut s'opposer à certains transferts de compétences à la métropole.

Cependant, la loi du 27 janvier 2014 a renforcé le statut des métropoles de droit commun créées en 2010, en rendant notamment obligatoire leur constitution à partir de communautés urbaines de plus de 400 000 habitants. Le dispositif instauré en 2010 avait en effet imposé un seuil supérieur et un régime qui a pu se révéler dissuasif : une seule métropole avait été créée, la métropole de Nice¹⁹². Grâce, ou à cause des conditions arbitraires posées en 2014, dix nouvelles métropoles de droit commun ont été constituées au 1^{er} janvier 2015. Par ailleurs, la loi de 2014 a prévu le régime de deux métropoles dérogatoires qui devraient voir le jour au 1^{er} janvier 2010 : la métropole du Grand Paris, et la métropole d'Aix-Marseille-Provence. Le seuil des communautés urbaines a également été abaissé (250 000 habitants au lieu de 450 000 en 2010) et va conduire à l'évolution de plusieurs communautés d'agglomération vers cette catégorie d'EPCI¹⁹³. Cela implique donc une plus grande intégration des communes.

Le projet de loi *portant nouvelle organisation de la République* tendait à réduire encore la marge de manœuvre et la position des communes dans l'organisation intercommunale (A). Les débats ont été houleux sur la question de l'intercommunalité au moment de l'examen du texte par les parlementaires (B). Mais au final, le texte définitif, bien que poursuivant l'intégration communale, reste légèrement en retrait par rapport aux objectifs initiaux (C).

A. LES OBJECTIFS INITIAUX DU GOUVERNEMENT : VERS LA DISPARITION DES COMMUNES ?

Sur l'intercommunalité, le projet de loi *Notre* avait plusieurs ambitions :

1/ Octroi de nouvelles compétences aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération : promotion du tourisme et accueil des gens du voyage au titre des compétences obligatoires, et création et gestion des maisons de service public au titre des compétences optionnelles.

Par ailleurs, le champ des compétences nécessaires aux communautés de communes pour être éligibles à une bonification de la dotation globale de fonctionnement était élargi à la promotion du tourisme par la création d'offices de tourisme, l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage et la création et la gestion de maisons de services au public.

Dans le cadre de cette évolution, l'objectif de satisfaction de l'intérêt communautaire pour l'exercice des compétences des communautés de communes et des communautés d'agglomération est supprimé dans sa globalité. Il n'apparaît plus que de manière ponctuelle, plus pour ce qui concerne les compétences optionnelles que vis-à-vis de l'exercice des compétences obligatoires.

¹⁹² Décret du 17 octobre 2011 portant création de la métropole dénommée « Métropole Nice Côte d'Azur », JORF du 18 octobre 2011, p. 17548.

¹⁹³ Exemple de la communauté d'agglomération du Grand Dijon, devenue communauté urbaine le 1^{er} janvier 2015.

Le projet de loi accordait aux EPCI un délai allant jusqu'au 31 décembre 2016 pour se mettre en conformité avec ces nouveaux impératifs de transferts de compétences, ceux-ci devant être effectifs le 1^{er} janvier 2017.

2/ La diminution drastique du nombre d'EPCI sans fiscalité propre (syndicats mixtes, syndicats de communes, etc. pour éviter les structures « doublons ». Etaient prioritairement visées les institutions chargées de la gestion de l'eau, de l'assainissement, des transports et des déchets...

3/ L'accroissement du seuil minimum de la population des EPCI : Les préceptes législatifs posés en 2010 ont déjà conduit à une réduction importante du nombre d'EPCI à fiscalité propre sur le territoire : ceux-ci sont passés de 2 611 structures en 2010 à 2 145 en 2014. Outre une drastique diminution du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes qui jouent parfois le rôle de doublon dans l'exercice de certaines compétences, le Gouvernement souhaitait poursuivre cette rationalisation de l'espace intercommunal en calquant les périmètres des EPCI sur ceux des bassins de vie répertoriés sur le territoire¹⁹⁴.

Pour mettre en œuvre ces principes relatifs à l'élévation des seuils de population des EPCI à fiscalité propre et à la suppression des EPCI sans fiscalité propre, il était prévu que les schémas départementaux de coopération intercommunale soient refondus avant le 31 décembre 2015. Élaborés dans le cadre des commissions départementales de coopération intercommunale, ces documents de planification de la coopération intercommunale au niveau départemental ont obtenu un caractère obligatoire en 2010. Le projet de loi prévoyait également que le préfet dispose des mêmes prérogatives que celles qui lui avaient été accordées par le législateur de 2010 pour, conformément au projet de SDCI, créer, modifier le périmètre ou fusionner des EPCI (à fiscalité propre ou sans fiscalité propre).

Ainsi, une fois la révision des SDCI achevés, il était prévu que le préfet puisse établir les nouveaux périmètres des intercommunalités jusqu'au 30 avril 2016, pour une création des nouvelles structures avant le 31 décembre 2016.

Enfin, le préfet devrait disposer également de pouvoirs particuliers pour procéder au rattachement des communes isolées à des EPCI. Ceux qu'il possédait dans ce domaine à l'issue de la loi du 16 décembre 2010 ont été abrogés par le Conseil constitutionnel. S'inscrivant dans la continuité de sa jurisprudence antérieure sur la fusion de communes ou la détermination du périmètre des établissements publics de coopération intercommunale¹⁹⁵, ce dernier a jugé que cette procédure

¹⁹⁴ Au sens de l'INSEE, un bassin de vie est défini comme le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux services les plus courants, classé en six catégories : services aux particuliers, commerces, sport, culture et loisir, enseignement, santé, transports.

La position du Gouvernement, qui conduirait à constituer des EPCI de 20 000 habitants, est soutenue par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) du ministère de l'Intérieur, qui a récemment rendu un rapport sur la taille des EPCI : le « *maillage du territoire par 1666 pôles de vie garantit que chaque EPCI de 20 000 habitants et plus pourra appuyer son développement sur au moins un [...] pôle de centralité significatif* ». Le CGET a mesuré l'impact de ce nouveau seuil : chacun de ces nouveaux EPCI disposerait de moyens humains, matériels et financiers équivalents pour la satisfaction des besoins des administrés. Ainsi, avec un revenu consolidé du bloc communal à 845 euros par habitants, un établissement public de coopération intercommunale de 20 000 habitants engrangerait environ 17 millions d'euros de recettes.

Voir CGET, *Rapport sur les EPCI : La taille des EPCI, un levier d'action pour la politique d'égalité des territoires*, janvier 2015, p. 3.

¹⁹⁵ Conseil constitutionnel, Décision n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010, *Commune de Dunkerque, Rec.*, p. 134 ; Conseil constitutionnel, Décision n° 2013-303 QPC du 26 avril 2013, *Commune de Puyravault, JORF* du 28 avril

constituait une atteinte disproportionnée à la libre administration des communes : en effet, ni le SDCI ni l'avis des communes concernées n'étaient pris en compte, et que le préfet pouvait passer outre l'avis négatif de l'organe délibérant de l'EPCI¹⁹⁶.

B. L'AVANCÉE DES DÉBATS SUR L'ÉVOLUTION DE L'INTERCOMMUNALITÉ

1/ Sur les nouvelles compétences des communautés de communes et d'agglomération, si l'Assemblée nationale a cédé aux sénateurs en confirmant le principe selon lequel le transfert de la compétence « tourisme » ne rend pas obligatoire la création et la gestion d'offices de tourisme (cette dernière activité peut continuer à être exercée au niveau communal), elle n'a pas transigé sur les autres compétences. Surtout, elle a imposé le transfert de l'eau, de l'assainissement et de la collecte et du traitement des déchets aux communautés de communes et d'agglomération.

Cette nouveauté doit être mise en rapport avec le fait que la liste officielle des EPCI sans fiscalité propre que le Gouvernement souhaitait supprimer apparaissait trop discriminatoire... elle a donc été supprimée au fil des débats. Mais les syndicats exerçant les compétences en eau, assainissement, traitement des déchets... restent officieusement visés : si ces compétences devront être exercées par les EPCI à fiscalité propres, il faudra bien supprimer les structures doublons...

2/ En outre, on doit mentionner de manière annexe que les députés envisageaient de réformer les conditions d'obtention de la minorité de blocage au transfert de la compétence en matière de planification d'urbanisme des communes¹⁹⁷ : de 25% des conseils municipaux, on reviendrait à la majorité de droit commun du régime de la coopération intercommunale, à savoir les deux-tiers des conseils municipaux représentant au moins 50% de la population ou l'inverse.

3/ En première lecture du projet de loi, le Sénat est revenu sur ce seuil de 20 000 habitants, sans véritablement se positionner contre. Il a souligné que cette solution impliquerait de nouvelles fusions d'EPCI, alors même que le processus de fusion enclenché en 2010 est à peine achevé. En clair, il paraît pertinent de laisser aux communes et aux EPCI de prendre du recul sur leur évolution. Car toute fusion, pour être réussie, nécessite de s'inscrire dans un projet de territoire, et en l'absence de tel projet, le relèvement brutal du seuil démographique pourrait conduire à la constitution de nouveaux syndicats, ce que le législateur souhaite éviter. En outre, ce critère démographique ne tient pas compte des réalités du territoire, et pourrait conduire à des établissements publics de coopération intercommunale très étendus et constitués de plusieurs dizaines de communes (la moyenne étant de 19 communes aujourd'hui), embarrassés par de sérieuses difficultés en matière de gouvernance. Le

2013, p. 7398 ; et Conseil constitutionnel, Décision n° 2013-315 QPC du 26 avril 2013, *Commune de Couvrot*, JORF du 28 avril 2013, p. 7403.

¹⁹⁶ Conseil constitutionnel, décision n° 2014-391 QPC du 25 avril 2014, *Commune de Thonon-les-Bains et autre*, 27 avril 2014 page 7359.

¹⁹⁷ Il est prévu par exemple qu'à compter du 1^{er} trimestre 2017, les communautés de communes et les communautés d'agglomération exerceront toutes les compétences des communes en matière de planification de l'urbanisme : Article 136 de la loi **2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové**, JORF du **26 mars 2014**, p. 5809.

Sénat a donc rappelé la nécessité que les SDCI prennent en compte des périmètres d'intercommunalité cohérents, fondés sur des unités urbaines, des bassins de vie et des schémas de cohérence territoriale.

À l'Assemblée nationale, les débats ont été houleux sur la question, avec des opinions très divergentes sur la nécessité ou non de laisser les élus s'organiser sans leur imposer ou non un nouveau seuil. Pour certains députés, il apparaît pourtant clairement que l'État n'a plus le moyen de mettre en place des incitations financières pour parvenir à ce seuil, et qu'il faut donc mettre en place des dispositions contraignantes.

4/ Enfin, les députés ont souhaité étendre à l'ensemble des EPCI à fiscalité propre les dispositions de l'article 54 de la loi *modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* qui prévoient que les conditions de renouvellement du conseil de la métropole au suffrage universel direct devront être revues par la loi avant le 1^{er} janvier 2017¹⁹⁸. En effet, il apparaît qu'au regard de l'évolution actuelle de l'intercommunalité, le régime de désignation issu de la loi de 2010 n'est plus satisfaisant. Outre qu'il ne permet pas de désigner les conseils communautaires sur des bases essentiellement démographiques, comme le préconise la jurisprudence du Conseil constitutionnel, ce régime conduit à produire « *une vision de l'intercommunalité centrée sur des enjeux et des intérêts de la commune* »¹⁹⁹. L'idée était donc de permettre au législateur d'envisager une véritable élection des conseils communautaire au suffrage universel direct, au lieu d'un « *artifice qui ne règle pas les problèmes de fond* »²⁰⁰. Cette évolution devait être mise en place pour les prochaines élections de 2020. Elle aurait concrétisé une véritable scission entre l'EPCI et la commune, et un effacement politique de cette dernière au profit du premier.

C. LE DISPOSITIF FINAL

Députés et sénateurs ont fini par transiger sur certains points :

1/ L'élection au suffrage universel direct des conseils des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) n'est plus à l'ordre du jour

2/ Suppression de la minorité de blocage pour le transfert aux EPCI de l'élaboration des documents d'urbanisme

¹⁹⁸ Article 22 octies du projet de loi *portant nouvelle organisation territoriale de la République*, tel qu'il résulte des discussions de l'Assemblée nationale en 1^{ère} lecture (voir DUSSOPT Olivier, *Rapport sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République*, Doc. Ass. nat., quatorzième législature, n°2553, p. 526-534.

¹⁹⁹ Amendement CL581, déposé en commission par Madame la députée Nathalie APPÉRÉ : voir DUSSOPT Olivier, *Rapport sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République*, précité, p. 533.

²⁰⁰ Intervention de Monsieur le député Florent Boudié dans les débats en commission des lois relatifs à l'évolution des modalités d'élection des conseils communautaires : DUSSOPT Olivier, *Rapport sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République*, précité, p. 530.

3/ Validation du seuil minimal de population des EPCI à fiscalité propre à 15 000 habitants

Le nouvel article L. 5210-1-1, II du code général des collectivités territoriales est rédigé comme suit :

Le [SDCI] prend en compte les orientations suivantes :

1° La constitution d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant au moins 15 000 habitants ; toutefois, ce seuil est adapté, sans pouvoir être inférieur à 5 000 habitants pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ainsi que pour les projets d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre :

a) Dont la densité démographique est inférieure à la moitié de la densité nationale, au sein d'un département dont la densité démographique est inférieure à la densité nationale ; le seuil démographique applicable est alors déterminé en pondérant le nombre de 15 000 habitants par le rapport entre la densité démographique du département auquel appartiennent la majorité des communes du périmètre et la densité nationale ;

b) Dont la densité démographique est inférieure à 30 % de la densité nationale ;

c) Comprenant une moitié au moins de communes situées dans une zone de montagne délimitée en application de l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne ou regroupant toutes les communes composant un territoire insulaire ;

d) Ou incluant la totalité d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 12 000 habitants issu d'une fusion intervenue entre le 1^{er} janvier 2012 et la date de publication de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République ; *(il s'agit là de laisser un « temps de repos » aux structures constituées selon les préceptes de la loi du 16 décembre 2010).*

4/ Maintien des transferts de compétences tels qu'ils ont été posés durant les débats parlementaires. Mais le transfert obligatoire aux communautés de communes et d'agglomération des compétences communales en matière d'eau et d'assainissement a été reporté au 1er janvier 2020

5/ Pas de refonte des modalités de détermination de l'intérêt communautaire : cette disposition n'est pas forcément une victoire pour les sénateurs. En effet l'intérêt reste une notion éminemment politique, au même titre que le principe de subsidiarité posé par l'article 72 de la Constitution de 1958 qui régit la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales : fondé sur une démarche de performance de l'action publique, ce principe dispose d'un caractère relatif et contingent qui ne peut lui donner une véritable valeur juridique. Il en est de même pour l'intérêt communautaire. D'ailleurs, s'il a pu être démontré que celui-ci ne doit pas être confondu avec l'intérêt commun (qui viserait l'intérêt de l'EPCI et de l'un de ses membres), ou même l'intérêt intercommunal (qui définit les modalités d'intervention de l'intercommunalité de service)²⁰¹, il ne fait pas l'objet d'une définition précise. On peut toutefois avancer qu'il se pose comme l'intérêt général qui fonde l'action de l'établissement public de coopération intercommunale : il consiste alors en « *la traduction juridique,*

²⁰¹ GROUD Hervé, « L'intérêt communautaire au lendemain de la loi Chevènement », *AJDA*, 2000, pp. 967-976 ; MONJAL Pierre-Yves, « Les enjeux de la notion d'intérêt communautaire ou les faces cachées d'une réforme décisive pour les EPCI », *AJDA* 2003, p. 1701-1705.

le critère répartiteur des compétences, du constat du premier »²⁰². Des conditions de sa détermination ont bien été posées²⁰³, le ministère de l'Intérieur considérant par exemple qu'il doit être établi selon des critères objectifs (coût financier d'un équipement, taux de fréquentation, voire qualitatifs, mais rarement par détermination d'une liste de compétences. Au final, si l'intérêt communautaire ne doit pas être établi selon une distinction entre opérations de fonctionnement et opérations d'investissement, il reste indissociablement lié à la notion de « territoire pertinent », c'est-à-dire au périmètre des EPCI. Ainsi, l'intérêt communautaire est une notion qui peut être diversement interprétée, et au final, toutes les compétences communales peuvent être transférées aux EPCI. Il ne « sauve » donc pas les communes, d'autant que sa détermination doit intervenir dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur de l'arrêté préfectoral prononçant le transfert de compétences à l'EPCI. Cette exigence découle des lois de 2004 et 2005. Elle revient sur une position affirmée par le Gouvernement et la jurisprudence, selon laquelle le principe de spécialité des établissements publics empêche l'exercice des compétences transférées, dès lors que l'intérêt communautaire n'a pas été défini. Le vice d'incompétence des EPCI qui se dégage d'une telle solution pouvait conforter les communes réticentes à tout transfert de compétences dans une situation de *statu quo* nuisible au développement de l'intercommunalité de projet. C'est pourquoi le législateur a non seulement imposé un délai de définition de l'intérêt communautaire, mais il a clairement établi qu'en cas de non-respect de ce délai, c'est toute la compétence qui doit faire l'objet d'un transfert à l'EPCI et pas seulement ces aspects communautaires.

Cette incitation-sanction dessert fortement les communes, dès lors que l'intérêt communautaire n'est pas déterminé par les conseils municipaux, mais par les organes délibérants des communautés ou des métropoles. Or depuis 2010, ceux-ci sont désignés à partir des listes candidates aux élections municipales, et non plus par et au sein des conseils municipaux²⁰⁴. Bien que leurs membres restent issus des conseils municipaux des communes membres de l'EPCI, ils concrétisent l'existence d'un pouvoir distinct des communes, qui illustre une forme d'incitation politique au développement de l'intercommunalité. Pour le moment, cette « incitation » conduit plutôt les membres des conseils communautaires et métropolitains à devoir se positionner en ménageant les intérêts de leur commune et ceux de l'EPCI.

6/ Les délais de refonte de la carte intercommunale initialement prévus par le projet de loi sont presque maintenus : le SDCI devra être réformé pour le 31 mars 2016 au plus tard, le préfet ayant jusqu'au 30 juin 2016 pour engager les modifications structurelles, de manière à ce que la nouvelle carte intercommunale soit fonctionnelle au 1^{er} janvier 2017. Les prérogatives originellement accordées au préfet sont maintenues.

Bien que moins ambitieux que le projet initial, le dispositif final annonce une nouvelle ère pour les communes dans les années à venir.

²⁰² Ibidem, p. 1703.

²⁰³ Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire et Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, *Guide pratique de l'intercommunalité*, 2006, p. 21.

²⁰⁴ Article 33 de la loi 2010-1563 de réforme des collectivités territoriales, précitée ; et article 37 de la loi **2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, JORF du 18 mai 2013, p. 8242.**

Elles perdront de nouvelles compétences, sachant que si elles ne parviennent pas à s'accorder sur les compétences transférées à un EPCI nouvellement créé dans les six mois qui suivront la publication de l'arrêté de publication, ce dernier exercera toutes les compétences, obligatoires et optionnelles, relevant de sa catégorie. De plus, elles n'auront plus de marge de manœuvre par rapport à leur positionnement sur la carte intercommunale : leur obligation légale d'intégrer un EPCI d'un seul tenant et sans enclave les conduiront à se soumettre à la procédure. Si le préfet cherche à déroger aux dispositions envisagées par le SDCl, elles resteront soumises aux préconisations de la CDCI qui devra se prononcer à la majorité des deux-tiers des suffrages exprimés pour que celles-ci soient suivies par le préfet. Au final, elles pourront tout au plus faire pencher la balance en faveur de l'intégration d'une catégorie d'EPCI plutôt qu'une autre, d'une intégration plus ou moins forte donc. Encore doit-on signaler que nombreuses sont les communes qui se voient englober dans des structures qui dépassent leurs ambitions initiales.

Ces nouvelles contraintes et restrictions posées, il n'est pas certain que la carte intercommunale évolue de façon très notable dans les cinq prochaines années. Car bien que complexes, les exceptions posées par les députés au seuil de 15 000 habitants sont nombreuses. La diminution du nombre d'EPCI pourrait donc être relative par rapport aux espérances du Gouvernement, même si tous devront dorénavant avoir un seuil minimal de 5 000 habitants (286 communautés de communes sont concernées). Mais ce n'est pas sans compter le nouveau dispositif relatif aux communes nouvelles.

Instituées en 2010, les communes nouvelles, issues de la fusion de communes ont été réformées en 2014 : le nouveau dispositif en place doit clairement être appréhendé comme un encouragement fort à la fusion de communes, fusion qui peut paraître « un moindre » mal comparé aux conséquences de l'intercommunalité de projet sur les communes.

Or les communes nouvelles doivent être appréhendées comme un atout du Gouvernement pour satisfaire son objectif de rationalisation de la carte intercommunale. Loin d'être considérées comme une entrave au renforcement de l'intercommunalité, elles en sont un « *complément nécessaire* »²⁰⁵.

La commune nouvelle ne peut en effet entrer en concurrence avec l'intercommunalité, dès lors que, même constituée à partir d'un EPCI, elle devra intégrer une autre structure de coopération intercommunale à fiscalité propre. Même si le texte qui vient d'être adopté leur laisse un délai de 24 mois pour procéder à cette intégration, il ne s'agit pas moins d'une obligation légale. La commune nouvelle contribuera au renforcement de l'intercommunalité de projet, en permettant de diminuer le nombre d'EPCI, voire en renforçant l'intégration de ces derniers. En effet, lorsqu'une commune nouvelle est constituée de communes membres d'EPCI différents, elle doit choisir, dans le mois qui suit sa création, à quel EPCI elle souhaite être rattachée, sachant que si l'une des communes fusionnées est issue d'une métropole ou d'une communauté urbaine, elle devra obligatoirement l'intégrer.

En parallèle, la réduction du nombre de communes, liée à leur intégration au sein d'une commune nouvelle conduira à pallier les difficultés de gouvernances des EPCI : si ces derniers sont moins nombreux, ils seront composés d'un nombre croissant de communes, rendant difficile leur représentation au sein du conseil communautaire.

²⁰⁵ PIRÈS-BEAUNE Christine, *Rapport sur la proposition de loi relative à l'amélioration du régime des communes nouvelles, pour des communes fortes et puissantes*, précité, p. 16.

Les communes nouvelles apportent donc une solution aux problématiques de gestion des grands EPCI.

Or, leur développement des est inévitable : d'une part, parce qu'il a la faveur des élus locaux. Les débats relatifs à l'adoption de la loi *portant nouvelle organisation territoriale de la République* montrent qu'en première lecture, les sénateurs ont souhaité intégrer un objectif de développement des communes nouvelles au sein des SDCl. Cette proposition a été supprimée par l'Assemblée nationale au motif que, justement, les prérogatives du préfet ne s'étendent pas aux communes nouvelles : celles-ci restent issues d'une procédure volontaire. Mais ce caractère est lui-même susceptible d'évoluer. On voit mal, en effet, ce qui pourrait empêcher le législateur de revenir sur ce volontariat s'il juge l'évolution de la carte institutionnelle trop lente. Pour s'en convaincre il suffit de prendre acte des exemples que représentent nos voisins européens, voire de se référer à l'exemple de l'intercommunalité de projet : son caractère facultatif n'a pas résisté aux évolutions législatives. S'il est permis au préfet de procéder au rattachement des communes isolées à un EPCI à fiscalité propre, dans quelle mesure ce dernier ne pourrait-il pas disposer de prérogatives tendant à la constitution de communes nouvelles ? Mais peut-être ne sera-t-il même pas besoin d'aller jusque-là, car la procédure de création d'une commune nouvelle est fondée sur une donnée financière non négligeable : la loi de finances pour 2014 avait institué certains mécanismes incitatifs à la création de communes nouvelles. Par exemple, elle avait prévu de garantir un même niveau de part forfaitaire de la DGF aux communes nouvelles de moins de 10 000 habitants créées avant le 1^{er} janvier 2016 et aux communes nouvelles créées avant les élections municipales de mars 2014 pendant trois ans. Un mécanisme similaire était prévu en matière de péréquation verticale. Ces garanties n'ont cependant pas résisté au pacte de confiance et de solidarité négocié entre l'État et les collectivités territoriales, qui a conduit à intégrer, dès 2014, les collectivités territoriales dans le dispositif relatif au redressement des finances publiques. Ce dernier a conduit à un gel des enveloppes normées, voire à leur diminution. Ainsi, la loi *de programmation des finances publiques pour 2015-2019*²⁰⁶ associe directement les collectivités territoriales à la réduction des dépenses publiques en posant un principe d'encadrement de leurs dépenses. Dans ce cadre, la loi *de finances pour 2015*²⁰⁷ prévoit de répercuter sur les collectivités territoriales une partie des 50 milliards d'euros d'économies prévues par l'État pour l'année : 11 milliards d'euros seront donc pris sur les recettes attribuées aux collectivités territoriales. Alors qu'en 2014, la DGF des communes avait déjà diminué de 588 millions d'euros, l'année 2015 prévoit une nouvelle baisse de 1,45 milliards d'euros. Cette restriction s'inscrit dans un objectif global de réduction des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales de 11,5 milliards d'euros jusqu'en 2017 (3,67 milliards d'euros par an). Dès lors, même si les communes restent la catégorie de collectivité territoriale qui dispose de la base fiscale la plus dynamique et que la péréquation horizontale est renforcée pour aider les communes les plus « pauvres », les budgets municipaux vont fortement ressentir les effets des lois de finances. L'emprunt, la fiscalité transférée ou l'accroissement de la charge fiscale contribue en partie à compenser ces pertes (en 2013, le produit de la fiscalité directe pesant sur les ménages a augmenté de 3,8 % pour le bloc communal²⁰⁸). Mais ces manœuvres accroissent les risques financiers des collectivités territoriales. Elles peuvent aussi avoir des impacts non négligeables sur la situation économique de l'ensemble du pays : la fiscalité locale représente en effet 12,7% des prélèvements obligatoires, et a de fortes répercussions sur la capacité contributives

²⁰⁶ Loi 2014-1653 du 29 décembre 2014 *de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019*, *JORF* du 30 décembre 2014, p. 22786.

²⁰⁷ **Loi 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015**, *JORF* du 30 décembre 2014, p. 22828.

²⁰⁸ Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, Rapport public thématique, 2014, p. 59.

des ménages et des entreprises²⁰⁹. Or, la loi *relative à l'amélioration du régime des communes nouvelles* vise à maintenir le pacte financier instauré en 2014. Elle pose le principe du maintien, pendant trois ans, du niveau des dotations forfaitaires et des dotations de péréquation (dotation de solidarité rurale) pour les communes nouvelles, pour un montant au moins égal à la somme des dotations perçues par chacune des anciennes communes l'année précédant la création de la commune nouvelle. Un tel programme ne peut que renforcer la faveur dont dispose la structure de la commune nouvelle auprès des élus locaux. Si de prochaines dispositions financières poursuivent l'expérience de ce « pacte financier », on verra se développer de nombreuses communes nouvelles. La période qui suivra les élections municipales de 2020 sera en effet déterminante.

La rationalisation de l'intercommunalité passera donc par l'émergence des communes nouvelles.

III. UNE QUESTION NON ENCORE TRANCHÉE : L'AVENIR DES DÉPARTEMENTS

Au milieu de ces nouveaux échelons que constituent la région et le pôle municipal, se pose la question de l'avenir du département, échelon intermédiaire dont l'existence a maintes fois été remise en cause, au moins officieusement. Lors de son discours de politique générale du 8 avril 2014, le Premier ministre Manuel Valls envisageait ouvertement sa suppression à l'horizon 2021. Dans ce cadre, il a adopté une position distincte de celle du Président de la République, qui soulignait le rôle important du département en zone rurale. Mais, à l'encontre de la position du Chef de l'État, l'exposé des motifs de la loi *portant nouvelle organisation de la République* précisait :

« Dans une France organisée autour d'un État conforté dans ses prérogatives républicaines de garantie des grands équilibres territoriaux et de l'égalité entre les citoyens, de régions renforcées et d'intercommunalités puissantes et adaptées à l'exercice des compétences de proximité, le débat pourra s'engager sereinement sur les modalités de suppression des conseils départementaux à l'horizon 2020, pour aboutir à une révision constitutionnelle avant cette date »²¹⁰.

Évidemment, une telle réforme nécessiterait une réforme constitutionnelle. Le Premier ministre s'est ainsi attaqué à une institution déjà sur la sellette, car dès la fin des années 1990 la suppression des départements était évoquée. Pourtant la loi du 13 août 2004 *relatives aux libertés et responsabilités locales* a renforcé leur position.

En 2008, le rapport Attali²¹¹ s'interrogeait sur la suppression du département en tant que collectivité territoriale, voire suppression pure et simple dans les zones urbanisées.

²⁰⁹ *Ibidem*, p. 65.

²¹⁰ Marylise LEBRANCHU, « Projet de loi portant nouvelle organisation de la République », Doc. Sénat, session ordinaire 2013-2014, n°636 ».

²¹¹ ATTALI Jacques, *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*, accessible sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000041.pdf> .

Face aux réactions des représentants des conseils départementaux²¹², le Premier ministre a, semble-t-il, opéré un revirement : il a avancé que les départements « *ont des compétences de proximité, de solidarité tout à fait essentielles* ». Mais il a avancé aussi que « *pendant cinq ou six ans, jusqu'en 2020-2021, ces compétences seront confortées, clarifiées, parce qu'on a besoin de cette solidarité, de cette proximité, de cette efficacité* » (discours du 6 novembre 2014 devant l'Assemblée des départements).

Le Gouvernement a donc reculé par rapport à ses objectifs initiaux et face à un fort « lobby » d'élus locaux et de sénateurs, le législateur a conforté la position du département, tout en lui supprimant la clause générale de compétence.

Le compromis ainsi opéré conduit à ce que « *la montagne accouche d'une souris* »²¹³. En effet, l'effort de clarification voulu dans la carte locale semble largement oublié, car il apparaît que la loi *portant nouvelle organisation de la République* a permis au département de faire peau neuve. Dès lors, il semble renforcé, et ce bien que, comme la région, il ait perdu la clause générale de compétence, car ses compétences ont été restructurées (A).

Mais les interrogations demeurent, dès lors que la légitimité du département semble resserrée autour d'un petit faisceau de compétences, et la concurrence que les métropoles seront amenées à lui faire pourrait causer sa perte... la position du département dans la réforme des collectivités territoriales, et plus particulièrement dans la loi *portant nouvelle organisation de la République* illustre ainsi les paradoxes qui ont pu naître entre les discours officiels, les idées officieuses, et finalement la portée des textes votés, qui par l'écoulement du temps, permettront d'aboutir à concrétiser des idées non assumées, mais finalement voulues et semble-t-il, étudiées. Dès lors, les dispositions de la loi *portant nouvelle organisation territoriale de la République*, bien que semblant renforcer le département, pourrait, dans son application, conduire à fragiliser son avenir (B).

A. LA RESTRUCTURATION DES COMPÉTENCES DES DÉPARTEMENTS

Les dispositions du projet de loi *portant nouvelle organisation de la République* envisageaient donc :

- La fin de la clause générale de compétence des départements et son repositionnement sur ses compétences principales en matière de solidarité sociale et territoriale
- Le transfert de la propriété, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion des ports relevant du département aux régions ou au bloc communal
- En conséquences de la suppression de la clause générale de compétence, l'abrogation des dispositions conférant une compétence aux départements en matière économique (conséquence de la compétence exclusive de la région)
- L'organisation du transfert de compétences du département aux régions : le département devait ainsi perdre les transports scolaires et interurbains, la voirie routière, les collèges

²¹² Notamment à l'occasion du Congrès de l'Assemblée des départements de France qui s'est tenu à Pau en novembre 2014.

²¹³ LONG Martine, « Le département après la loi NOTRe, un acte de décès non transformé », AJDA, 2015, p. 1912.

Là encore, le dispositif adopté fait l'objet d'un compromis. On retiendra que les sénateurs ont tout fait pour tenter un contournement de la suppression de la clause générale de compétence, en instituant notamment différentes compétences sectorielles au bénéfice du département (subventions aux associations de secours en mer, de soutien du droit local alsacien-mosellan, etc.). Surtout, ils ont tenté d'accroître les compétences du département en matière d'ingénierie territoriale : l'Assemblée nationale a censuré une partie de ces dispositions aux motifs qu'elles étaient beaucoup trop larges et qu'elles constituaient un retour masqué de la clause générale de compétence.

Dorénavant donc, les compétences des départements sont exclusives et spécialisées (1), et il en a perdu un certain nombre (2).

1. Les compétences des départements : des compétences préservées, des interventions exclusives et spécialisées

Les dispositions de la loi *portant nouvelle organisation de la République* relatives aux départements sont insérées dans un titre III intitulé « Solidarités et égalité des territoires ». Cette terminologie a pu susciter quelques interrogations²¹⁴, mais pour certains auteurs, ce sont bien deux termes qui ne peuvent aller l'un sans l'autre tant la « *solidarité est l'une des conditions pour lutter contre les inégalités territoriales et humaines* »²¹⁵.

Or, s'agissant du département, si la loi a tendance à le positionner au premier rang en matière d'action sociale et d'égalité des territoires, il n'est pas le seul, dès lors que ce titre III mentionne également l'existence de diverses compétences partagées, telles que la lutte contre la fracture numérique, et surtout la culture, le sport, le tourisme ou la promotion des langues régionales. En effet, comme en 2010, le législateur n'a pas su refuser à la région et au département une intervention dans ces domaines (**voir première partie**). Ainsi, la culture et les autres compétences citées plus haut restent des compétences partagées et facultatives des collectivités territoriales²¹⁶. Certains parlementaires auraient souhaité en faire des compétences obligatoires, mais une obligation légale en la matière aurait été contre-productive pour des élus non convaincus du bienfondé de telles actions²¹⁷. Surtout répartir ces compétences entre les collectivités territoriales auraient nécessité de les définir, ce qui, notamment pour la culture, paraît difficile et délicat²¹⁸. Par ailleurs, on rappelle que, dans ce domaine, collectivités territoriales et professionnels restent attachés aux financements croisés.

²¹⁴ PONTIER Jean-Marie, Solidarités et égalité des territoires », *JCP A*, 2015, n°38-39, 2276.

²¹⁵ DONIER Virginie, « Loi NOTRe - Les solidarités territoriale et humaine », *AJCT* 2015, p. 571.

²¹⁶ La loi *portant nouvelle organisation de la République* institue la possibilité de constituer des guichets uniques en matière d'instruction et d'octroi d'aides et de subvention dans les domaines des compétences partagées : ce dispositif pourra être mis en place sous la forme de délégation de compétences entre collectivités territoriales ou entre l'État et les collectivités territoriales, en application des dispositions des articles L. 1111-8 et des articles L. 1111-8-1 du code général des collectivités territoriales (**voir première partie**).

²¹⁷ NÉGRIER Emmanuel, « Analyse de la loi *portant nouvelle organisation de la République* et des politiques culturelles », *La Gazette des communes, des départements et des régions*, 24 juillet 2007.

²¹⁸ PONTIER Jean-Marie, Solidarités et égalité des territoires », précité. Cependant, il importe de souligner l'important effort de la loi *portant nouvelle organisation de la République* du point de vue de la reconnaissance

Lors des débats, le Sénat avait institué l'idée de mettre en place des commissions thématiques « culture » et « sport » au sein des conférences de l'action publique territoriale (CAPT) créées en 2014 (**voir première partie**). Ce principe a été rejeté par l'Assemblée nationale, qui l'a notamment jugé contraire aux dispositions générales régissant le fonctionnement des CAPT.

Est maintenu, dans le dispositif final, la possibilité de débattre des seules politiques publiques en faveur de la jeunesse dans le cadre des CTAP qui, on le rappelle, organise librement leurs travaux et sont libres de se saisir de sujets culturels ou sportifs sans que la loi n'impose une thématique particulière : cela permet de maintenir la diversité de l'action publique locale.

C'est donc au milieu de ces multiples compétences de solidarité et d'égalité des territoires que s'affirme le département. Ainsi, le dispositif législatif final prévoit que d'une part, le conseil départemental règle par ses délibérations les affaires du département, dans les domaines que la loi leur attribue (article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales) (a) et que, d'autre part, le département peut contribuer au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, à leur demande (b).

a. Les « affaires du département » en vertu de l'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales

Cet article prévoit que, outre les délibérations relatives aux compétences que la loi lui attribue, le conseil départemental est :

« Compétent pour mettre en œuvre toute aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité, au développement social, à l'accueil des jeunes enfants et à l'autonomie des personnes. Il est également compétent pour faciliter l'accès aux droits et aux services des publics dont il a la charge.

des droits culturels : cette notion était plutôt floue jusqu'à présent, le droit à la culture étant consacré de manière assez laconique dans la Constitution de 1958... ainsi la loi stipule-t-elle que « *la responsabilité en matière culturelle est exercée conjointement par les collectivités territoriales et l'État dans le respect des droits culturels énoncés par la convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles du 20 octobre 2005* ». Cette disposition a été instaurée par les Sénateurs, supprimée par l'Assemblée nationale au motif notamment qu'elle n'avait pas sa place dans le dispositif, puis finalement maintenue. La loi *portant nouvelle organisation de la République* affirme donc la culture comme un droit fondamental à la personne, en se conformant notamment à ses engagements internationaux.

Cependant « deux scénarios sont possibles : soit cette notion reste purement rhétorique ; soit les élus s'emparent pour ouvrir le débat sur les politiques culturelles. Et, dans ce cas, il peut y avoir une perspective intéressante, en lien avec le projet de loi CAP (Fleur PELLERIN, Projet de loi relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, doc. Ass. nat, quatorzième législature, n°2954). Là encore deux chemins sont possibles pour ce débat : soit les politiques culturelles, perclues de contraintes budgétaires, restent dans une logique de consécration de l'existant et de ce qui est déjà reconnu par le monde de l'art et de la culture, et elles deviennent donc de plus en plus conservatoires et conservatrices ; soit, on rebat les cartes, avec une approche ouverte des droits culturels, et les politiques culturelles consacrent nos héritages sans jamais cesser de s'ouvrir à l'émergence, ou plutôt aux émergences, puisque les droits culturels imposent la pluralité, donc le débat ».

Il a compétence pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes ».

1/ Il ressort de l'ensemble de ces dispositions que le département a conservé ses compétences relatives aux routes et aux collèges (elles restent en effet des attributions légales). On y verra ici le résultat du fameux compromis parlementaire...

En ce qui concerne les collèges, le département reste responsable de leur construction, de leur entretien et de leur rénovation. Il continue également à gérer les TOS/ATTEE, et poursuit l'organisation de la restauration scolaire et de l'hébergement.

Le compromis parlementaire a conduit toutefois à permettre que les régions en charge des lycées et les départements en charge des collèges pourront fixer les modalités d'actions communes et de mutualisation des services dans ce domaine.

2/ Par ailleurs, en application de sa mission de promotion des solidarités et de la cohésion sociale, le département conserve toute latitude dans l'exercice des prestations de solidarité.

Il s'agit du maintien d'une compétence « historique », attribuée en 1984, et redorée en 2015 : le département apparaît là comme un chef de file du secteur social. En effet, l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales le désigne comme l'organisateur, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à « *l'action sociale, le développement social et la contribution à la résorption de la précarité énergétique, l'autonomie des personnes, la solidarité des territoires* ».

Ainsi, il est compétent :

- Pour mettre en place un service de l'aide sociale à l'enfance, un service public départemental d'action sociale ainsi que de protection maternelle et infantile (CASF, art. L. 123-1). Il a donc la possibilité d'aider ou d'agir en faveur notamment de la prévention, de la prise en charge des situations de fragilité, d'accueil des jeunes enfants
- Il est gestionnaire de prestations à l'adresse des personnes âgées, des personnes handicapées et d'un certain nombre de prestations liées à la lutte contre les exclusions, au nombre desquelles se trouve le revenu de solidarité active.
- Il dispose d'une marge de manœuvre relative au service public de l'emploi, et peut garantir tout ou partie des emprunts contractés par des sociétés et des organismes tels que les offices publics de l'habitat pour certaines de leurs opérations

Le rôle social réaffirmé du département le positionne comme l'échelon territorial pertinent en la matière. Il intervient ainsi sur des missions et des compétences de proximité.

3/ Enfin, le département se voit reconnaître une compétence de planification et d'action mutualisée au travers du schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services publics. Ce schéma, prévu pour 6 ans est élaboré conjointement avec l'État. Les EPCI à fiscalité propre, la région et la conférence territoriale de l'action publique sont également consultés pour avis.

Ce schéma a pour objet de dresser la liste des services publics leur localisation et leurs modalités d'accès, et de définir un programme d'actions destiné au renforcement de l'offre de services dans les zones présentant un déficit d'accessibilité ainsi qu'un plan de développement de la mutualisation des services sur l'ensemble du territoire départemental. Dans ce domaine, la contractualisation d'accords entre l'État, le département, les collectivités et les organismes publics ou privés intéressés est fortement encouragé. Il importe que les signataires s'engagent à mettre en œuvre, dans la limite de leurs compétences, des actions programmées et notamment des espaces mutualisés de services au public rassemblant des services publics et privés.

b. La contribution du département aux projets des communes ou de leurs groupements

1/ Le département peut, en application de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales, pour des raisons de solidarité territoriale et lorsque l'initiative privée est défaillante ou absente, contribuer au financement des opérations d'investissement en faveur des entreprises de services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ainsi qu'en faveur de l'entretien et de l'aménagement de l'espace rural réalisés par les associations syndicales autorisées.

Ce point, perçu comme le maintien de l'aide des départements aux communes, peut être aussi considéré comme extrêmement limité, dès lors que le département ne peut plus intervenir au soutien des communes ou de leurs groupements qu'à leur « demande »... Ici se dessine, semble-t-il, le spectre de l'interdiction de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre²¹⁹. De plus, on relèvera que le département voit son intervention cantonnée à une « initiative privée défaillante », et au financement d'opérations d'investissement des communes... sur ce point, le législateur intègre dans le dispositif législatif des principes dégagés par le juge administratif. En effet, en 2010, ce dernier a cantonné l'intervention du département à une carence de l'initiative privée²²⁰. De même, il avait déjà, en 2008, posé le principe d'un encadrement du financement des communes : dans une décision du 27 octobre 2008, le Conseil d'État a souligné le fait que le département ne peut financer le fonctionnement d'une commune au moyen de subventions non affectées ou attribuées...²²¹

2/ La compétence du département en matière d'ingénierie territoriale est également confirmée. En effet, son champ d'assistance technique au profit des communes et de leurs groupements s'accroît car aux domaines de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques s'ajoutent la voirie, l'aménagement et l'habitat.

2. Les conséquences de la spécialisation des départements : la perte de certaines compétences

²¹⁹ DONIER Virginie, « Loi NOTRe - Les solidarités territoriale et humaine », *AJCT* 2015, p. 571.

²²⁰ Conseil d'État, 3 mars 2010, *Département de la Corrèze*, req. n° 306911.

²²¹ Conseil d'État, 27 octobre 2008, *Département de Haute-Corse*, req. n° 292396.

En dehors des compétences liées à la culture, au tourisme et au sport qui restent partagées entre les trois niveaux de collectivités territoriales, le département a donc perdu la clause générale de compétence. Cette perte, qui le cantonne à un rôle exclusivement déterminé par la loi, conduit au transfert de certaines compétences du département vers la région. Parmi celles-ci, on retiendra surtout que :

1/ Le département ne dispose plus de prérogatives lui permettant d'intervenir en matière de développement économique.

Ainsi, les dispositions qui lui accordaient un pouvoir en matière économique ont été abrogées (articles L. 3231-2 et L. 3231-3 du code général des collectivités territoriales) et il n'est en aucun cas associé à la procédure d'élaboration du SRDEII applicable à compter du 1^{er} janvier 2016, alors même que celui-ci définit « *les orientations en matière de développement de l'économie sociale et solidaire* ». Le rôle du département se trouve cantonné en la matière à un rôle purement consultatif, dès lors que la région peut, pour l'élaboration de ce schéma, consulter si elle le souhaite « toute organisme ou personne ». Au mieux le département sera donc consulté par la région, au pire il pourra éventuellement se prononcer dans le cadre des conférences territoriales de l'action publique.

De fait, le département perd une partie de ses moyens d'action en matière économique, même si une phase transitoire est prévue jusqu'au 31 décembre 2016. Ainsi les départements pourront les financements qu'ils accordaient aux entreprises qu'ils ont créées antérieurement ou auxquels ils participent pour concourir au développement économique de leur territoire.

En matière d'aides aux entreprises, le département se trouve cantonné à un rôle strictement défini d'attribution d'aides financières, exclusivement tourné vers le bloc communal. Ainsi, en vertu de l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales,

« Le département peut contribuer au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, à leur demande.

Il peut, pour des raisons de solidarité territoriale et lorsque l'initiative privée est défailante ou absente, contribuer au financement des opérations d'investissement en faveur des entreprises de services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ainsi qu'en faveur de l'entretien et de l'aménagement de l'espace rural réalisés par les associations syndicales autorisées ».

Les aides départementales en matière financières sont expressément spécialisées, et sont conditionnées, donc, à une carence de l'initiative privée relative à des services marchands nécessaires à la population en milieu rural. Les aides sont liées à une intervention, en tant que maître d'ouvrage,

de l'une des collectivités du bloc communal et en matière d'aménagement de l'espace, d'associations syndicales agréées²²².

Dans ce cadre également, les départements doivent revoir la situation des agences départementales de développement économique. La loi *portant nouvelle organisation de la République* prévoit en effet que les conseils départementaux peuvent maintenir les financements aux organismes qu'ils ont créés antérieurement ou auxquels ils participent jusqu'au 31 décembre 2016.

L'année 2016 est en effet utilisée comme une phase de transition, qui doit permettre à la région de se positionner pour la réorganisation des agences départementales de développement économiques. Aussi devra-t-elle organiser, au sein de la conférence territoriale d'action publique, un débat portant sur leur évolution. L'avenir des agences départementales est, à la lecture de ces dispositions, encore flou : devra-t-on envisager leur disparition pure et simple ou leur réorganisation en vue de les rendre plus pérennes ?

2/ Par ailleurs, si les sénateurs ont supprimé la plupart des transferts de compétences aux régions, celles-ci ont tout de même récupèreront les transports scolaires et interurbains, ainsi que les transports visant les dessertes régulières des îles françaises²²³ : ces transferts seront effectifs à compter du 1^{er} janvier 2017 pour ce qui concerne les transports routiers non-urbains de personnes, et à compter du 1^{er} septembre 2017 pour les transports scolaires.

Cependant, très curieusement, la région aura toujours la possibilité, à moins d'exploiter les transports scolaires en régie, de déléguer cette compétences aux départements, communes, EPCI, syndicats mixtes, établissement scolaires ou associations de parents d'élèves ou familiales...²²⁴. Mais,

« Outre que la planification de l'intermodalité et du développement des transports relève de la région au travers du SRADDET et que les objectifs définis influenceront le plan régional des services de transports, nous ne voyons pas le gain attendu de ce transfert sinon fiscal et au profit de la région »²²⁵.

Les régions se sont également vues transférer la compétence relative à la construction, l'aménagement et l'exploitation des gares publiques routières, hors Île-de-France et métropole de Lyon. Ce transfert sera accompagné d'un diagnostic de l'état des infrastructures existantes. Les modalités du transfert, prévu pour le 1^{er} janvier 2017, devront faire l'objet d'une convention.

En outre, les voies ferrées et guidées d'intérêt local exploitées par le département à des fins de transport subissent le même sort, et seront transférées à la région.

3/ S'agissant de la voirie et des ports, le Sénat a mis en avant (comme pour les collèges d'ailleurs), des questions de proximité auxquelles la région ne saurait répondre. Selon eux, le transfert de ces

²²² Par ailleurs, certaines aides aux entreprises à objet spécifique (électrification, spectacle cinématographique), prévues aux articles L. 3232-1 et suivants du CGCT, sont maintenues, de même que leurs participations au capital d'établissements de crédit ayant pour objet exclusif de garantir les concours financiers accordés à des entreprises privées, avant la publication de la présente loi ou d'une société d'économie mixte locale ou d'une société publique locale d'aménagement.

²²³ Le département conserve cependant le service de transport spécial des élèves handicapés vers les établissements scolaires.

²²⁴ Article 15 de la loi 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation de la République*, codifié à l'article L. 3111-9 du code des transports.

²²⁵ DEFIX Sébastien, « La spécialisation des compétences des départements », *JCP A*, 2015, n°38-39, 2275.

compétences ne pouvait répondre aux ambitions de renforcer les missions stratégiques des départements. Sur ce point, on peut arguer du fait que bien qu'inscrite dans la Constitution, la notion d'échelon territorial pertinent pour l'exercice des compétences est une notion éminemment politique (**voir première partie**). Dès lors, l'argument des sénateurs était difficile à faire valoir. Ils ont pourtant obtenu gain de cause et le département se sort de l'épreuve « loi portant nouvelle organisation de la République » avec une « érosion finalement limitée de leurs compétences »²²⁶. Là encore, on peut parler de compromis : le département conserve sa compétence en matière de voirie, comme il a gardé sa compétence en matière de collège.

Quant au transfert des ports que les députés voulaient rendre obligatoire, il est devenu purement facultatif. Sur ce point, la résistance du Sénat était fondée sur l'absence de justification d'un tel transfert, dès lors que les départements avaient effectué beaucoup d'investissements dans ce domaine.

Au final, les parlementaires réunis en commission mixte paritaire ont fait preuve de « créativité ». À défaut de demande de transfert ou de maintien des ports dans le giron des départements,

Les autres collectivités pourront manifester leur souhait de se voir transférer un port, mais le département pourra toujours refuser ce transfert.

En cas de demandes multiples, le préfet devra proposer, par priorité, la constitution d'un syndicat mixte, sachant qu'il pourra transférer une partie « individualisable » seulement du port. L'ironie de cette disposition tient cependant au fait que le syndicat mixte est une structure que le Gouvernement souhaite voir disparaître, ou tout au moins, fortement diminuer...

En l'absence de demande de transfert ou de maintien de la compétence, la région récupèrera la gestion des ports « sans maîtres ».

4/ Enfin, la région ayant récupéré l'entièreté de la compétence relative à la planification et à la gestion des déchets, les départements ne s'occupent plus de la gestion des déchets non-dangereux et de ceux issus des bâtiments et des travaux publics. Comme pour le SRDEII, le département est exclu de la procédure d'élaboration du plan régional de prévention et de gestion des déchets, sauf à ce qu'il intervienne dans le cadre de la CTAP.

Ainsi, bien que dépouillé de bon nombre de ses compétences, le département est positionné par la loi *portant nouvelle organisation de la République* comme un échelon indispensable de l'organisation et de l'équilibre des territoires.

Cependant, le département, maintenu comme échelon de proximité et intermédiaire entre la région et le pôle communal se retrouve fragilisé par la montée en puissance de l'intercommunalité. Ainsi, là encore, le dispositif adopté ne manquera pas de laisser apparaître, à la longue, quelques limites qui risquent de remettre en cause l'existence du département.

²²⁶ Marie-Christine de Montecler, « Réforme territoriale : compromis surprise sur le projet de loi », *Dalloz actualité*, 16 juillet 2015.

B. UN AVENIR INCERTAIN

Le département trouve sa nouvelle légitimité dans la nouvelle organisation de ses compétences, et notamment dans ses compétences sociales. Le département s'affirme également comme un échelon intermédiaire, plus à même de mettre en place des missions de proximité, notamment en milieu rural. Mais la nouvelle organisation des régions, notamment, pourrait amener ces dernières soit à s'appuyer sur les structures existantes des départements, soit à en créer de nouvelles²²⁷. Mais si la tendance serait à l'affirmation du département comme échelon intermédiaire entre le pôle régional et le pôle communal, il se trouve menacé par la nouvelle montée en puissance de l'intercommunalité (1) et l'affirmation croissante des métropoles (2).

1. La montée en puissance de l'intercommunalité : une menace pour les départements

On a vu à quel point la loi portant nouvelle organisation de la République accordait une place montante à l'intercommunalité : relèvement de leur seuils de population, intégration de plus en plus poussée en termes de compétences, la question s'est même posée d'accorder une position plus « légitime » à leurs dirigeants, en organisant les modalités d'une élection au suffrage universel direct.

Dès lors, sachant que :

« Le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité »²²⁸,

Et que l'intercommunalité de projet a pour but :

« D'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace »,

Les EPCI à fiscalité propre auront tendance à mettre en place des services aux petites communes, et à supplanter le département dans certains domaines. Dès lors, l'évolution naturelle tendra vers une redistribution des compétences du département.

2. Départements versus métropoles : les transferts à venir

Face à une montée en puissance des « petites » structures intercommunales, se déploie également la métropole, qui symbolise une nouvelle dynamique territoriale de la France urbaine. Bien que l'existence et le poids du milieu rural ne sont pas niés par le Gouvernement, c'est vers la montée en puissance des zones urbaines que ce dernier regarde. Les métropoles qui forment un ensemble de plus

²²⁷ LONG Martine, « Le département après la loi NOTRe, un acte de décès non transformé », précité.

²²⁸ Article L. 5210-1 du code général des collectivités territoriales.

de 400 000 habitants, sont amenées à prendre une place essentielle dans le nouveau dessin de la carte institutionnelle française. Elles disposent d'une forte attractivité, et d'un poids décisionnel fort, et sont amenées à récupérer une partie des compétences du département, quand la carte intercommunale le permet.

Ainsi, lorsqu'une métropole et un département partagent un même territoire, la loi prévoit que la métropole devra récupérer par convention (dans le cadre d'un transfert de compétence ou d'une délégation de compétence), au moins trois groupes de compétences relevant du département, choisis dans une liste de neuf compétences... sachant que parmi elles, six d'entre-elles concernent le domaine social.

Ce principe résulte de l'article 90 de la loi portant nouvelle organisation de la République, codifié à l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales. Ce dernier prévoit dorénavant que, à compter du 1^{er} janvier 2017,

« Par convention passée avec le département, la métropole exerce à l'intérieur de son périmètre, par transfert, en lieu et place du département, ou par délégation, au nom et pour le compte du département, tout ou partie des groupes de compétences suivants :

1° Attribution des aides au titre du fonds de solidarité pour le logement, en application de l'[article 6 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990](#) visant à la mise en œuvre du droit au logement ;

2° Missions confiées au service public départemental d'action sociale en application de l'[article L. 123-2 du code de l'action sociale et des familles](#) ;

3° Adoption, adaptation et mise en œuvre du programme départemental d'insertion, dans les conditions prévues à l'article L. 263-1 du même code ;

4° Aide aux jeunes en difficulté, en application des articles L. 263-3 et L. 263-4 dudit code ;

5° Actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu, prévues au 2° de l'article L. 121-2 du même code ;

6° Personnes âgées et action sociale en application des articles L. 113-2, L. 121-1 et L. 121-2 dudit code ou une partie de ces compétences, à l'exclusion de la prise en charge des prestations légales d'aide sociale ;

7° Tourisme en application du chapitre II du titre III du livre Ier du code du tourisme, culture et construction, exploitation et entretien des équipements et infrastructures destinés à la pratique du sport, ou une partie de ces compétences ;

8° Construction, reconstruction, aménagement, entretien et fonctionnement des collèges. À ce titre, la métropole assure l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, dans les collèges dont elle a la charge ;

9° Gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental ainsi que de leurs dépendances et accessoires. Ce transfert est constaté par arrêté du représentant de l'État dans le département. Cet arrêté emporte le transfert à la métropole des servitudes, droits et obligations

correspondants ainsi que le classement des routes transférées dans le domaine public de la métropole ».

On doit relever que les conventions relatives à ces transferts ou délégations doivent, en vertu de la loi, préciser les conditions financières de ces opérations, ainsi que les conditions de transfert ou de mise à disposition des services du département auprès de la métropole²²⁹. Sur ce dernier point, on note que, si la loi semble avoir organisé toutes les modalités de transfert des compétences entre collectivités territoriales (en se fondant notamment sur le droit commun, c'est-à-dire les modalités de transfert des compétences de l'État vers les collectivités territoriales²³⁰), elle a laissé les modalités de transfert et de délégation de compétences entre départements et métropoles à la « libre » appréciation des protagonistes... sachant que l'État statue toujours en dernier lieu car, à défaut d'accord entre le département et la métropole sur les compétences à transférer au 1^{er} janvier 2017, l'intégralité des compétences relevant de cette liste sera transférée à la métropole, à l'exclusion de la gestion des collèges.

CONCLUSION RELATIVE AU DÉPARTEMENT:

S'agissant du département, les analyses de la loi portant nouvelle organisation de la République sont variées : tantôt la montagne aurait accouché d'une souris... tantôt le département sortirait « renforcé » de ce compromis parlementaire.

Pour autant les développements qui précèdent peuvent conduire à s'interroger : un département renforcé, mais pour combien de temps ? Derrière la façade – maintien privilégié de certaines compétences au département – s'affirment d'autres ambitions, et tout se passe comme si le législateur maintenait le département sous perfusion, en préparant petit à petit une redistribution de ses compétences.

Pour autant, ce qui est curieux, voir paradoxal, c'est que si les projets du Gouvernement s'annoncent plutôt négatifs pour le département en tant que collectivité territoriale décentralisée, ils semblent vouloir le maintenir comme échelon de l'administration déconcentré pertinent²³¹. Ainsi, tout en annonçant la disparition du département collectivité territoriale, le chef de l'État soulignait son maintien comme circonscription territoriale de l'État. Cette volonté a été raffermissée dans les discours récents. En effet, le communiqué du conseil des ministres du 22 avril 2015 précisait l'ambition du Gouvernement de

« Conforter l'État départemental dans la mise en œuvre des politiques publiques, en particulier en matière de sécurité et de solidarité. Les services de proximité au sein des départements seront développés et modernisés, par les outils d'information et de communication, mais aussi grâce à

²²⁹ La loi de finances pour 2016 prévoit que la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises devrait servir de compensation financière.

²³⁰ Article 133 de la loi 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation de la République*. Pour plus de précisions, voir Houser Matthieu, « Loi Notre - les mécanismes de transferts de compétences entre collectivités territoriales », *AJCT* 2015, p. 575.

²³¹ LONG Martine, « Le département après la loi NOTRe, un acte de décès non transformé ».

l'adaptation du réseau des sous-préfectures aux enjeux du XXI^e siècle, à la création de maisons de l'État, et de maisons de services au public ».

Dès lors, la réorganisation des services de l'État à l'issue de la redéfinition des cartes régionales ne devrait pas entraîner de réorganisation ou de recomposition des services départementaux²³². Leurs effectifs devraient même être préservés et renforcés, notamment sur des missions de proximité (jeunesse, sport et cohésion sociale).

CONCLUSION GÉNÉRALE

La loi portant nouvelle organisation de la République est porteuse de nouvelles ambitions en matière d'organisation locale. Si l'on n'a fait le choix que de se concentrer, dans cette analyse, sur la réorganisation des collectivités territoriales de droit commun (communes, départements, régions) et de leurs groupements, il est à noter que la loi portant nouvelle organisation de la République vise aussi à réorganiser la collectivité territoriale de Corse et la métropole du Grand Paris qui a vu le jour au 1^{er} janvier 2016.

Sur la réorganisation des compétences entre les collectivités territoriales, et l'émergence des pôles régionaux et communaux avec, en position intermédiaire, le maintien (provisoire ?) du département, on peut se demander si les objectifs de clarification de la carte locale et des compétences, tant annoncés et par conséquent tant attendus sont atteints.

En effet, pour ne se référer qu'aux collectivités de droit commun, le nouveau paysage institutionnel sera marqué par :

- Les communes et leurs groupements
- Les départements (dont encore une fois, l'avenir est plus qu'incertain)
- Les régions

À ces trois niveaux, qui sont comme on l'a vu dotés d'un poids différent, il faut rajouter les métropoles qui prennent une position à part, en ce qu'elles regroupent une population importante mais aussi parce qu'au sein de la catégorie même des métropoles, on distingue la métropole de droit commun, les métropoles « à statut particulier » telle que la métropole d'Aix-en-Provence ou la métropole de Paris, et la métropole qui n'a de métropole que le nom et qui, en fait, est une collectivité territoriale à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution.

Or, si tout le territoire est couvert par les communes les départements et les régions, ce n'est pas le cas pour les métropoles. Ainsi on sera amené à constater l'existence :

- De métropoles dans certaines régions (parfois de plusieurs), mais de régions sans métropoles
- Par conséquent, de métropoles dans certains départements, et de départements sans métropoles.

²³² DE MONTECLER Marie-Christine, « L'adaptation de l'Etat à la nouvelle carte des régions » *AJDA* 2015, p. 1564.

On a déjà relevé que la carte de répartition des compétences entre communes et EPCI est largement brouillée - entre compétences obligatoires, compétences facultatives, etc. les intercommunalités voient leur palette de compétence varier largement.

Le schéma est le même pour les métropoles : celles-ci devraient récupérer, en 2017, des compétences du département choisies au sein d'une liste... à moins qu'à défaut d'accord le département ne soit contraint de leur transférer la totalité de la liste. Ainsi, au grès des ententes politiques, on verra se transférer des compétences, ou non.

À ces questions de transferts obligatoires, s'ajoutent les compétences dont les collectivités territoriales peuvent réclamer la gestion... ainsi que celles que l'État peut leur déléguer (aux régions, aux métropoles) ou transférer.

Et en plus de tout ce qui est prévu, voire rendu obligatoire par la loi, il y a ce qu'elle rend possible : il a été déjà précisé plusieurs fois que la loi portant nouvelle organisation de la République confirmait l'entrée des collectivités territoriales dans l'ère de la contractualisation. On sait que cette notion n'est pas nouvelle au niveau local (en 1983, il était déjà prévu que le département puisse déléguer par convention, sa compétence en matière de transports scolaires – voir étude FO1). La nouvelle organisation territoriale de la République use et abuse de la notion de convention, en faisant de la contractualisation le fer de lance de l'évolution des rapports entre collectivités territoriales. Ainsi, la notion de convention est utilisée près de deux cents fois dans le texte législatif... sur 136 articles.

On peut s'interroger sur les modalités de mise en œuvre de ces dispositions, qui se réfèrent à l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales ou non. Dès lors, le recours à l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales serait-il conditionné ou non ?

Si le recours à l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales doit être considéré comme « non-conditionné »,

« Il serait parfaitement possible d'envisager qu'à côté des situations particulières que le législateur de 2015 aurait expressément envisagées, l'article L. 1111-8 du CGCT soit toujours applicable. Y compris en complément des cas particuliers visés par le législateur.

Par exemple, tout ou partie des transports scolaires pourraient être délégués par la région au département ou à des communes, des EPCI, des syndicats mixtes, des établissements d'enseignement ou des associations de parents d'élèves et des associations familiales, tel que cela est prévu par l'article 15 I de la loi du 7 août 2015. Et on pourrait procéder par ailleurs au transfert de tout ou partie du « reste » de la compétence mobilité sur la base des dispositions de l'article L. 1111-8²³³».

À l'inverse,

Et parce qu'« à cette première interprétation répond une seconde. Celle-ci consiste à estimer que les délégations de compétences de l'article L. 1111-8 du CGCT s'appliquent dans les conditions fixées par la loi.

²³³ Dyens SAMUEL, Maurel TEDDY, « Quel périmètre pour la délégation de compétences de l'article L. 111-8 du CGCT ? » *AJCT* 2015, p. 582.

Dès lors, dans les hypothèses dans lesquelles le législateur ne vise qu'une partie d'une compétence donnée, la délégation de compétence ne vaudrait que pour cette partie seule. Le reste devrait être géré selon les modalités habituelles d'administration des compétences décentralisées.

Ainsi, dans le cadre de la compétence « mobilité », transférée du département à la région, le législateur aurait implicitement mais nécessairement entendu limiter l'application de l'article L. 1111-8 du CGCT au seul périmètre visé à l'article 15 I, soit « tout ou partie de l'organisation des transports scolaires ».

Il apparaît cependant que le législateur n'a pas réfléchi en ces termes et que le recours à l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales est « inconditionné » : il reste un dispositif de droit commun, simple d'application (voir étude FO1) sur lequel peut se superposer les autres formes de conventions prévues par la loi.

Dès lors, il apparaît comme une illustration du principe de libre administration des collectivités territoriales, l'État leur laissant la liberté et le soin de s'organiser seules, en application notamment du principe de subsidiarité. Il s'inscrit également dans la logique de rationalisation chère à l'État, en permettant aux collectivités territoriales de mettre en œuvre des réformes structurelles.

Il ressort néanmoins de cette réorganisation, qu'aujourd'hui se superposent des niveaux de collectivités territoriales et d'établissements publics en nombre, ainsi des communes, départements, régions, métropoles et autres EPCI à fiscalité propre ou EPCI sans fiscalité propre. Avec toutes les voies offertes aux transferts, aux délégations de compétences... il apparaît que l'objectif de clarté dans la répartition des compétences semble avoir été perdu de vue...

Ainsi, la volonté de « faire consensus » a conduit le Gouvernement à mener difficilement sa barque vers la simplification et la clarification de l'organisation territoriale. Même les élus auraient de quoi y perdre leur latin.

De plus, il a été affirmé que :

« Le succès des restructurations décidées par la loi dépendra de l'état d'esprit des agents, de la façon dont le management accompagnera les nouvelles mutations, les optimisera. L'enjeu, autant juridique qu'organisationnel, est essentiel (...) »²³⁴.

Sur ce point cependant, il semble que l'on peut être « rassuré », la loi ayant « enfin » réglé :

- Le sort des agents régionaux, dans le contexte de la restructuration des régions (le principe étant que les agents relevant des régions fusionnées sont réputés relever, depuis le 1^{er} janvier 2016, de la région issue de cette fusion, dans les conditions et cadre d'emploi qui sont les leurs. En principe, le comité technique des collectivités concernées doit être consulté). Est ainsi réglé tant le sort des agents fonctionnaires, que celui des agents non-titulaires et des agents occupant des emplois fonctionnels. On doit relever que deux décrets du 30 juillet 2015²³⁵ ont instauré dans les conditions prévues par l'article L. 5111-7 du code général des collectivités

²³⁴ GOUTAL Yvon, « Loi NOTRe : les agents au cœur de la réforme », *AJCT* 2015, p. 494.

²³⁵ Décret 2015-933 du 30 juillet 2015 portant attribution d'une indemnité de mobilité à certains agents de la fonction publique territoriale, *JORF* du 31 juillet 2015, texte n°37 ; Décret 2015-934 du 30 juillet 2015 fixant les plafonds de l'indemnité de mobilité attribuée à certains agents de la fonction publique territoriale, *JORF* du 31 juillet 2015, texte n°38.

territoriales, une indemnité de mobilité au profit des agents des régions fusionnées, dont les compétences pourraient être recentralisées ou non...

- Le sort des agents départementaux, notamment dans le cadre des transferts de compétences aux régions. La mobilité des agents départementaux doit être organisée dans le cadre d'une convention de transfert entre le département et la région, après avis des comités techniques.

Quant aux agents intercommunaux, la loi *portant nouvelle organisation de la République* n'a pas modifié les grandes lignes de leur régime en cas de modification des contours des compétences des EPCI. On notera cependant qu'une fiche d'impact pour l'instauration de services communs doit être élaborée²³⁶.

Par ailleurs, la loi *portant nouvelle organisation de la République* a prévu diverses dispositions en cas de restitution d'une compétence à une commune et de retrait d'une commune d'un EPCI (articles L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales et articles 35 et 47 de la loi *portant nouvelle organisation de la République*)²³⁷.

²³⁶ L'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales, issu de l'article 64 de la loi **2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles** et modifié par la loi *portant nouvelle organisation de la République* prévoit :

« En dehors des compétences transférées, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, une ou plusieurs de ses communes membres et, le cas échéant, un ou plusieurs des établissements publics rattachés à un ou plusieurs d'entre eux, peuvent se doter de services communs, chargés de l'exercice de missions fonctionnelles ou opérationnelles, dont l'instruction des décisions prises par les maires au nom de la commune ou de l'Etat, à l'exception des missions mentionnées à l'article [23 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984](#) portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale pour les communes et les établissements publics obligatoirement affiliés à un centre de gestion en application des articles [15 et 16](#) de la même loi.

Les effets de ces mises en commun sont réglés par convention après établissement d'une fiche d'impact décrivant notamment les effets sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis pour les agents. La fiche d'impact est annexée à la convention. Les accords conclus sont annexés à la convention. La convention et ses annexes sont soumises à l'avis du ou des comités techniques compétents. Pour les établissements publics soumis au régime fiscal prévu à l'article [1609 nonies C](#) du code général des impôts, ces effets peuvent également être pris en compte par imputation sur l'attribution de compensation prévue au même article. Dans ce cas, le calcul du coefficient d'intégration fiscale fixé à [l'article L. 5211-30](#) du présent code prend en compte cette imputation.

Les services communs sont gérés par l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. A titre dérogatoire, un service commun peut être géré par la commune choisie par l'organe délibérant de l'établissement public.

Les fonctionnaires et agents non titulaires qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont transférés de plein droit, après avis, selon le cas, de la commission administrative paritaire ou de la commission consultative paritaire compétente, à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou à la commune chargée du service commun. Les fonctionnaires et agents non titulaires qui remplissent en partie leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont de plein droit mis à disposition, sans limitation de durée, à titre individuel, de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de la commune chargée du service commun pour le temps de travail consacré au service commun.

La convention prévue au présent article détermine le nombre de fonctionnaires et d'agents non titulaires territoriaux transférés par les communes.

Lorsqu'ils exercent leurs fonctions dans le service commun, les agents sont placés sous l'autorité fonctionnelle du président de l'établissement public ou du maire de la commune gestionnaire.

Le maire ou le président de l'établissement public peut donner, par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, délégation de signature au chef du service commun pour l'exécution des missions qui lui sont confiées ».

²³⁷ Pour plus de précisions sur ces points, voir GOUTAL Yvon, « Loi NOTRe : les agents au cœur de la réforme », précité.

Pour conclure, on avancera que si les grandes réformes en France se font le plus souvent dans la durée et qu'il faut considérer que les objectifs du Gouvernement (affichés ou officieux) finiront, à terme, par voir le jour, on voit se dessiner un paysage institutionnel éclaté. Dans ce sens, la loi portant nouvelle organisation de la République s'inscrit dans la droite ligne de la réforme de 2010, qui avait, d'un point de vue fiscal, rompu l'unité catégorielle des collectivités territoriales. Ainsi, aux questions de « qui taxe quoi ? » va s'ajouter le « qui fait quoi ? » auquel il sera de plus en plus difficile de répondre.

Or, cette dispersion pourrait conduire à un phénomène démocratique inverse de celui que le Gouvernement souhaitait : car on ne saurait reprocher aux citoyens de se perdre dans ce nouvel enchevêtrement... ce qui conduira sans doute à nuire au bon fonctionnement de la démocratie locale que depuis 2013 en effet l'État tente de clarifier ou de réorganiser.

« Partagé entre la nécessité de rationaliser l'organisation territoriale, pour l'adapter aux nouveaux défis des territoires, et celle de prendre en compte les oppositions à cette réforme, le Gouvernement n'a pas voulu « trancher dans le vif ». Il a notamment renoncé à supprimer des échelons territoriaux et n'a pas souhaité conférer le statut de collectivités aux principales intercommunalités, options qui auraient pourtant véritablement permis d'alléger et simplifier le schéma territorial, d'adapter les structures territoriales à leurs nouveaux enjeux et de renforcer la démocratie locale »²³⁸.

²³⁸ Voir sur ce point MARCOVICI Emilie, « Acte 3 de la décentralisation : la simplification et la démocratisation annoncées seront-elles au rendez-vous ? », *JCP A*, 16 novembre 2015, 2325.

POINT SUR LES DISPOSITIONS FINANCIÈRES DE LA LOI PORTANT NOUVELLE ORGANISATION DE LA RÉPUBLIQUE

On rappelle que le projet de loi, déposé le 18 juin 2014 sur le bureau du Sénat avait pour objet de conduire les collectivités territoriales à s'intégrer, de manière structurelle notamment, dans le processus de redressement des finances publiques :

« Il permet de mettre en œuvre, en s'appuyant sur les initiatives locales, les orientations fixées par le Président de la République à l'occasion de sa conférence de presse du 14 janvier que le Premier ministre a précisées lors de sa déclaration de politique générale du 8 avril dernier : un redressement appuyé sur une réforme structurelle renforçant l'efficacité de l'action des collectivités territoriales »²³⁹.

Il résulte alors des nouvelles dispositions mis en place par la loi portant nouvelle organisation de la République (sachant que déjà, la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 avait déjà posé quelques nouveautés sur les procédures – voir première partie) divers points :

- **D'une part, le renforcement du contrôle des juridictions financières et la publicité de ce contrôle pour une meilleure transparence des finances locales**

Sur le contrôle des juridictions financières, les avis formulés par les chambres régionales des comptes (CRC) et les arrêtés pris par le préfet, sur le fondement des articles L. 1612-2 et suivants du code général des collectivités territoriales (relatifs aux pouvoirs de contrôle du préfet sur l'élaboration et le vote du budget, ainsi que sur le vote du compte administratif) sont rendus immédiatement publics: le dispositif antérieur prévoyait que cette publicité avait lieu après que l'assemblée délibérante ait pu prendre connaissance de ces décisions.

La loi incite également les collectivités territoriales à s'engager dans un processus de suivi des préconisations des juridictions financières. En effet, elles disposeront d'un an, en application de l'article L. 243-7 du code des juridictions financières, pour entreprendre les actions correctrices nécessaires pour répondre au rapport d'observations définitives transmis par la CRC et présenter le bilan de ces actions à leur assemblée délibérante. Ce bilan est également transféré à la CRC concernée, pour présentation à la conférence territoriale de l'action publique. Cependant, aucune sanction n'est prévue en cas de non-respect de ses dispositions...

Par ailleurs, l'article 109 de la loi portant nouvelle organisation de la République prévoit la Cour des comptes doit établir un rapport annuel sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics (disposition intégrée dans le code des juridictions financières). Cette disposition vise à formaliser une situation de fait, car la Cour des comptes a déjà, depuis 2011, rendu publiques quelques études sur les finances locales. Néanmoins, il n'existe pas, dans les publications de la Cour, des rapports spécifiquement consacrés aux finances locales, ce qui ne va pas, finalement, dans le sens de la consolidation des comptes de la Nation... pourtant on sait que l'Union européenne, dans le cadre de ses contrôles, apprécie la comptabilité des États membres dans

²³⁹ Exposé des motifs du projet de loi portant nouvelle organisation de la République, Doc. Sénat, session ordinaire 2013-2014, n°636.

sa globalité. Dès lors, elle s'intéresse aux finances publiques locales, qui représentent près de 100 milliards d'euros de concours financiers de l'État par an.

En outre, à compter de 2018, les collectivités territoriales et leurs groupements pourront se porter candidates auprès de la Cour des comptes pour participer à une expérimentation sur cinq ans destinée à la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes. L'objet de cette expérimentation est de développer les outils nécessaires à la certification des comptes du secteur public local, « *qu'il s'agisse de la nature des états financiers, des normes comptables applicables, du déploiement du contrôle interne comptable et financier ou encore des systèmes d'information utilisés* ». Cette expérimentation, prévue à l'article 110 de la loi portant nouvelle organisation de la République, fera l'objet d'une convention et d'évaluations intermédiaire.

- **D'autre part, la formalisation des procédures d'élaboration du budget primitif**

La loi NOTRE formalise la procédure du débat d'orientation budgétaire. Celui-ci était obligatoire dans les communes de plus de 3500 habitants et les grandes collectivités territoriales dans les deux mois qui précédaient l'adoption du budget. Il n'était cependant pas formalisé (il prenait souvent la forme d'une mesure préparatoire, sans caractère décisionnel). Avec la loi NOTRE, il fait l'objet d'un rapport élaboré par le président de la collectivité, et qui devra être discuté par l'assemblée délibérante et faire l'objet d'une délibération spécifique.

Ce rapport porte sur:

- les orientations budgétaires de l'exercice,
- les engagements pluriannuels pris par la collectivité
- la structure et la gestion de la dette.

Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport présentera également la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs, informations qui feront l'objet d'une publication.

Par ailleurs, une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif. L'ensemble des éléments précités devra être publié sur le site internet de la collectivité lorsqu'il existe.

Le président de la collectivité territoriale doit également présenter à l'assemblée délibérante une étude d'impact pluriannuelle sur les dépenses de fonctionnement pour toute opération exceptionnelle d'investissement dont le montant sera supérieur à un seuil fixé par décret, en fonction de la catégorie et de la population de la collectivité ou de l'établissement. Il en sera de même pour la région ou le département qui souhaiterait attribuer une subvention d'investissement.

- **L'accélération du processus de dématérialisation**

La loi prévoit également la numérisation des données budgétaires des collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants, qui devront, d'ici cinq ans, transmettre au représentant de l'Etat leurs documents budgétaires par voie numérique.

De plus, la dématérialisation doit être mise en œuvre dans les échanges entre les collectivités territoriales de plus de 10 000 habitants et certains de leurs établissements et les comptables publics:

sont visées les pièces nécessaires à l'exécution des dépenses et des recettes (modalités fixées par décret).

- **Le renforcement de la responsabilité financière des collectivités territoriales**

La loi *portant nouvelle organisation de la République* prévoit la mise en œuvre possible, après consultation d'une commission *ad hoc* composée de membres du Conseil d'État, de magistrats de la Cour des comptes et de représentants des collectivités territoriales d'une action récursoire de l'État contre les collectivités territoriales, leurs groupements et établissements publics concernés par une condamnation de la France par la Cour de justice de l'Union européenne pour manquement, et ce dès le 1^{er} janvier 2016.

Ce dispositif, prévu à l'article L. 1611-10 du code général des collectivités territoriales, tend à responsabiliser les collectivités territoriales sur leurs actes en matière, notamment d'aides aux entreprises. Celles-ci sont en principe prohibées par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Dès lors, les amendes et condamnations qui résultent de contraventions à ce dispositifs devront en tout ou partie être assumées par les collectivités responsables (et informées de la procédure mise en œuvre par la Commission et la Cour de justice de l'Union européenne par l'État) des manquements. Ces dépenses intègrent la catégorie des dépenses obligatoires des collectivités territoriales.

On peut s'interroger sur la pertinence du dispositif, dès lors qu'une action récursoire de l'État à l'encontre des collectivités territoriales en matière d'aide d'État a toujours été possible... sans doute ce nouvel article doit-il être perçu comme une sorte de « mise en garde » à l'égard des collectivités territoriales, et comme une systématisation de leur responsabilisation en la matière. D'un autre côté, pour certains auteurs, toutes ces procédures pourraient être évitées si le contrôle de légalité pesant sur les actes des collectivités territoriales était renforcé, au moins dans ce domaine...²⁴⁰

- **De nouveaux pouvoirs pour l'observatoire des finances publiques:**

Institué en 1979, le comité des finances publiques locales a pour mission de représenter les intérêts financiers des collectivités territoriales. C'est lui qui fournit au Gouvernement et au Parlement les analyses nécessaires à l'élaboration des dispositions du projet de loi de finances intéressant les collectivités locales. La loi *portant nouvelle organisation de la République* a accru ses missions, sachant que certaines d'entre-elles peuvent être menées par une formation spécialisée du comité, dénommée « observatoire des finances et de la gestion publique locales » et présidée par le président du comité des finances locales

Dorénavant l'observatoire des finances et de la gestion publique locales :

- établit chaque année sur la base des comptes administratifs un rapport sur la situation financière des collectivités locales.

²⁴⁰ FILLEUL Laura, « Analyse du titre IV relatif à la transparence et la responsabilité financière des collectivités territoriales », *JCP A* 2015, n°38-39, 2278.

- est chargé d'établir, de collecter, d'analyser et de mettre à jour les données et les statistiques portant sur la gestion des collectivités territoriales et de diffuser ces travaux, afin de favoriser le développement des bonnes pratiques (nouveau de la loi NOTRE).

- peut réaliser des évaluations de politiques publiques locales (nouveau de la loi NOTRE).

Dans un cadre pluriannuel, il a la charge de la réalisation d'études sur les facteurs d'évolution de la dépense locale. Les résultats de ces études font l'objet d'un rapport au Gouvernement.

Pour le reste, conclusion en intégrant les agents + les modalités de délégations de compétences.