



# **Les statuts des communes en France en questions**

**Mémoire présenté par Marig DOUCY**

**Sous la direction de Monsieur le Professeur Stéphane GUÉRARD**

Master 2 Droit public général et contentieux publics

Année universitaire 2018 - 2019



## REMERCIEMENTS

Très sincèrement, à mon directeur de recherche,  
Monsieur le Professeur Stéphane GUÉRARD,  
pour ses précieux conseils avisés et sa rigueur.

Je remercie également ceux qui ont répondu favorablement  
à mes demandes d'entretien : MM. Jean-Pierre BALDUYCK, maire honoraire  
de Tourcoing, Cédric SZABO, Directeur général de l'AMRF, Jérôme NURY,  
député de l'Orne, et Roger VICOT, maire de Lomme.

Aux Professeurs et intervenants de l'Université de Lille, à la fois exigeants  
et bienveillants, Madame Stéphanie DAMAREY, Madame Johanne SAISON,  
Monsieur Emmanuel CARTIER, Monsieur Louis DE CARBONNIÈRES, Monsieur Nicolas  
DERASSE, Monsieur Jean-Philippe DEROSIER, Monsieur Manuel GROS, Monsieur Farid  
LÉKÉAL, Monsieur Christophe MONDOU, Monsieur Jacques LEPERS,  
Monsieur AYMERIC POTTEAU, Monsieur Michel VIVIANO,  
Monsieur Olivier YEZNIKIAN  
J'espère ne pas en oublier.



## TABLE D'ABRÉVIATIONS

AMF	<i>Association des Maires de France</i>
AMRF	<i>Association des Maires ruraux de France</i>
ANCT	<i>Agence nationale de cohésion des territoires</i>
ANEM	<i>Association des Élus de la montagne</i>
ATESAT	<i>Assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire</i>
CCAS	<i>Centre communal d'action sociale</i>
CDCI	<i>Commission départementale de la coopération intercommunale</i>
CEREMA	<i>Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement</i>
CET	<i>Contribution économique territoriale</i>
CGET	<i>Commissariat général à l'égalité des territoires</i>
CNEM	<i>Commission nationale d'évaluation des normes</i>
CRFP	<i>Contribution au redressement des finances publiques</i>
CTECC	<i>Convention territoriale d'exercice concerté des compétences</i>
DDFIP	<i>Direction départementale des finances publiques</i>
DETR	<i>Dotations d'équipement des territoires ruraux</i>
DGF	<i>Dotations globales de fonctionnement</i>
DNP	<i>Dotations nationales de péréquation</i>
DSIL	<i>Dotations de soutien à l'investissement local des communes et de leurs groupements</i>
DSR	<i>Dotations de solidarité rurale</i>
DSU	<i>Dotations de solidarité urbaine</i>
FPIC	<i>Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales</i>

FSRIF	<i>Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France</i>
EPARECA	<i>Établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux</i>
EPCI	<i>Établissement public de coopération intercommunale</i>
MSAP	<i>Maison de services au public</i>
PETR	<i>Pôle d'équilibre territorial et rural</i>
RGPP	<i>Révision générale des politiques publiques</i>
SDCI	<i>Schéma départemental de la coopération intercommunale</i>
SIVU	<i>Syndicat intercommunal à vocation unique</i>
SIVOM	<i>Syndicat intercommunal à vocations multiples</i>

### **Editeurs, revues, ouvrages**

AJCT	<i>Actualité Juridique Collectivités Territoriales</i>
AJDA	<i>Actualité juridique Droit administratif</i>
JCP A	<i>Juris-Classeur périodique, édition administrations et collectivités territoriales</i>
RFAP	<i>Revue Française d'administration publique</i>
RFDC	<i>Revue française de droit constitutionnel</i>
RLCT	<i>Revue Lamy Collectivités Territoriales</i>

### **Codes**

CCH	<i>Code de la construction et de l'habitation</i>
CGCT	<i>Code général des collectivités territoriales</i>
CRPA	<i>Code des relations entre le public et l'administration</i>
C. urb.	<i>Code de l'urbanisme</i>

## **Juridictions**

CAA	<i>Cour administrative d'appel</i>
Cass	<i>Cour de cassation</i>
CC	<i>Conseil constitutionnel</i>
CE	<i>Conseil d'État</i>
CEDH	<i>Cour européenne des droits de l'homme</i>
CJCE	<i>Cour de justice des communautés européennes</i>
TA	<i>Tribunal administratif</i>
TC	<i>Tribunal des conflits</i>

# SOMMAIRE

## INTRODUCTION

### **PARTIE I – État des lieux de la commune française : une institution locale en crises**

#### **Section 1 – L'échelon communal en quête de sens et de compétences : les causes d'une crise latente**

- A - De l'État aux communes
- B - Des communes aux intercommunalités
- C - Les limites de la libre administration

#### **Section 2 – L'échelon communal face à ses défis : les symptômes de la crise**

- A - L'émiettement communal
- B - D'inéluctables lacunes de l'action publique
- C - La solitude du maire

#### **Section 3 – Les potentialités de l'échelon communal : les interrogations face à la crise**

- A - La commune, échelon démocratique appauvri
- B - Des moyens humains et financiers en retrait

### **PARTIE II – Quels remèdes au questionnement de l'échelon communal : l'émergence des futures « nouvelles communes »**

#### **Section 1 – Vers des réformes fonctionnelles et matérielles (compétences, moyens et gestion)**

- A - La refonte des moyens au service des communes
- B - Quel avenir pour les politiques et outils de proximité ?

#### **Section 2 – Quel socle pour l'instauration d'une démocratie représentative et participative locale efficiente ?**

- A - Remédier au désintérêt des administrés
- B - De nouvelles formes de participation supplémentaires

#### **Section 3 – Communes nouvelles, « communes-communautés » et métropoles : la diversification des statuts communaux**

- A - Les communes nouvelles : un remède à l'émiettement communal ?
- B - Les communes moyennes et les « communes-communautés » : réconcilier la commune et l'intercommunalité
- C - La réorganisation de la carte intercommunale

## ANNEXES

## PLAN

## BIBLIOGRAPHIE

## INTRODUCTION

Depuis 2014, année des dernières élections municipales, la France est riche de quelque 524.280 conseillers, soit plus d'un demi-million d'administrés. Près d'un million d'entre eux étaient candidats sur des listes de citoyens ! Un chiffre qui montre l'attachement des habitants à leur commune et à la démocratie de proximité. Il est vrai aussi que ce chiffre est à mettre en perspective avec, toujours au 1<sup>er</sup> janvier 2014, 36. 681 communes en France, dont environ la moitié comprenait moins de 500 habitants <sup>1</sup>.

Dénoncé à maintes reprises, ce chiffre a diminué, passant sous la barre des 36.000 communes en 2017 (35.498 au 1<sup>er</sup> janvier 2017) <sup>2</sup>, puis sous celle des 35.000 en 2019 <sup>3</sup>. Toutefois, il reste critiqué pour plusieurs raisons : il affiche au grand jour un émiettement communal qui ne s'accorderait pas avec une gestion efficiente de l'échelon communal et ne permettrait plus dans les zones les plus rurales, ou isolées de façon plus générale, d'assurer un niveau décent de services publics, que chaque habitant pourrait espérer. En d'autres termes, beaucoup s'accordent pour que le nombre de communes diminue encore et que l'effort de rationalisation de l'échelon communal se poursuive et se structure.

Cette situation est le fruit de plusieurs siècles d'histoire, parachevés par une démarche décentralisatrice à la fin du XX<sup>e</sup> siècle. Les vagues de décentralisation, en conférant aux communes de nombreuses compétences et une clause de compétence générale, assorties des principes de libre administration et d'autonomie locale, ont consacré l'existence de cette entité de proximité, classée

---

<sup>1</sup> AUBY (J.-B.), AUBY (J.-F.) et NOGUELLOU (R.), *Droit des collectivités locales*, PUF, collection, Thémis, 6<sup>e</sup> éd., 2015. p. 53.

<sup>2</sup> BELDA (P.), « Commune » in AUBELLE (V.), COURTECUISSÉ (C.), PASQUIER (R.) et KADA (N.) (sous la direction de), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger Levrault, 2017, p. 226.

<sup>3</sup> <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/la-proposition-de-loi-communes-nouvelles-est-adoptee>

parmi les collectivités territoriales, encore appelées « locales ». Ces considérations appellent quelques précisions <sup>4</sup>.

Les collectivités territoriales sont « *des autorités administratives décentralisées bénéficiant de la personnalité morale, et disposant d'affaires propres, distinctes des affaires de l'État. Pour gérer ces affaires propres, les collectivités territoriales sont dotées de conseils élus et disposent d'un pouvoir de décision qui reste néanmoins soumis au contrôle de l'État* » <sup>5</sup>. De la sorte, les collectivités territoriales se distinguent des circonscriptions administratives, ces dernières désignant un périmètre géré par des organes déconcentrés de l'administration étatique. Un territoire, un département par exemple, peut être à la fois une circonscription administrative et une collectivité territoriale.

Quant à la décentralisation territoriale, elle « (...) *consiste à accorder la personnalité morale de droit public à des collectivités infra-étatiques, disposant d'organes élus par les citoyens résidant sur le territoire de la collectivité. Le champ d'action des personnes publiques, est, par ailleurs, plus vaste dans la décentralisation territoriale puisque les collectivités se voient reconnaître des attributions dépassant le seul cadre d'un service public* » <sup>6</sup>.

Toutefois, il a fallu attendre la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 pour que la forme décentralisée de la France apparaisse dans la Constitution, à l'article 1<sup>er</sup>. La révision constitutionnelle de 2003 a permis d'intégrer au sein de la Constitution bon nombre de principes contenus dans la Charte européenne de l'autonomie locale, ratifiée par la France par la loi n°2006-823 du 10 juillet 2006. Mais « *La portée de cette disposition ne doit pourtant pas être surestimée : si elle interdit effectivement au législateur de revenir à une centralisation absolue niant toute autonomie locale (notion qui est par ailleurs protégée par l'entremise de l'article 72 de la*

---

<sup>4</sup> Tout d'abord sur les notions de collectivités territoriales ou locales. Comme le soulignent justement certains auteurs dans leur ouvrage, jusqu'à la révision de 2003, la Constitution employait l'expression « *collectivités locales* » à l'article 34 et l'expression « *collectivité territoriale* » à l'article 72. La révision de 2003 a unifié le vocabulaire : que ce soit dans les articles 34 ou 72, c'est désormais l'expression « *collectivités territoriales* » qui est privilégiée. À l'instar de ces auteurs, nous emploierons ces deux expressions de façon équivalente et désignant « *tout ce que la Constitution englobe dans la formule dans la formule "collectivités territoriales", et que la théorie du droit administratif cerne comme l'ensemble des collectivités territoriales autres que l'État* », AUBY (J.-B.), AUBY (J.-F.) et NOGUELLOU (R.), *Droit des collectivités locales*, PUF, collection, Thémis, 6<sup>e</sup> éd., 2015. p. 45.

<sup>5</sup> DONIER (V.), *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Collection « Les Mémentos », Série « Droit public », 2<sup>e</sup> éd., 2017. p. 3.

<sup>6</sup> DONIER (V.), *Op. cit.*, p. 1.

*Constitution), il est peu concevable, compte tenu de ce que sont aujourd'hui les interventions publiques dont la variété ne peut être contestée, que l'État puisse assumer seul la mise en œuvre de toutes les politiques publiques. Par conséquent, cette incise issue de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 n'est qu'une consécration, au sein même de la Constitution, de ce qui caractérise l'organisation administrative française depuis le début des années 1980 »<sup>7</sup>.*

## **1 - L'histoire communale française de l'Ancien Régime à 1981**

L'institution communale française moderne a été établie durant la période révolutionnaire par les décrets des 14 et 22 décembre 1789. Avant de revêtir les différents habits que nous lui connaissons aujourd'hui, la commune a connu plusieurs mutations, tant au niveau de ses compétences que de son autonomie.

Au XII<sup>e</sup> siècle, « *Il s'agissait, en premier lieu, des communes formées de groupes d'habitants qui obtenaient de leurs féodaux une concession dans le cadre d'une charte : cette charte reconnaissait à la commune un certain nombre de droits et privilèges en contrepartie du versement d'une somme et la reconnaissance des obligations de la vassalité* »<sup>8</sup>. Il faudra attendre la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle pour que l'administration locale constitue un enjeu de réforme : l'édit de Compiègne de 1764 puis l'édit de de Marly de 1765 ont cherché à unifier le régime juridique des communes. « *Mais des tentatives de réorganisation, outre qu'elles eurent un effet réduit, ne se traduisirent pas par une restauration du pouvoir local. C'est donc dans le contexte d'une affirmation forte du pouvoir royal et d'une limitation stricte des compétences locales qu'intervint la période révolutionnaire* »<sup>9</sup>.

Une partie de la carte territoriale actuelle a en effet été dessinée durant la Révolution française et ce dès 1789, qu'il s'agisse des départements ou des communes, grâce aux lois des 14 et 22 décembre 1789<sup>10</sup>. Ce découpage créant 44.000 communes et 83 départements illustre une

---

<sup>7</sup> DONIER (V.), *Op. cit.*, p. 11.

<sup>8</sup> AUBY (J.-B.), AUBY (J.-F.) et NOGUELLOU (R.), *Op. cit.*, p. 3.

<sup>9</sup> *id.*

<sup>10</sup> Un découpage fut alors établi en guise de compromis, inspiré des projets de Siéyès, Thouret et Mirabeau.

logique de décentralisation du pouvoir royal et d'administration déléguée aux deux échelons, placés sous le contrôle du royaume. Cette première étape marque la formalisation de communautés d'habitants gérées par des corps municipaux, également appelés conseils municipaux, et un maire, alors élu pour deux ans. « *Les communes et les départements se voient reconnaître des compétences propres, déduites de la nature du pouvoir local, et non plus seulement des compétences déléguées de l'État* », <sup>11</sup>.

Le professeur René Chapus soulignait pour sa part que la Constituante « *a seulement consacré, sous la dénomination uniforme de "communes" l'existence de "sociétés de citoyens" unies par des relations locales (loi des 10-11 juin 1793, sect. 1 art. 2), que Taine qualifiera de "syndicats privés" et qui s'étaient formés de façon naturelle au cours du temps avec des dénominations variées* » <sup>12</sup>.

Une courte période de « recentralisation » a succédé à cette première étape décisive pour les collectivités territoriales, période marquée par l'instauration de commissaires du Directoire, ancêtres des préfets. Dans le cadre de la loi du 28 pluviôse an VIII <sup>13</sup>, les communes recouvrent leur administration municipale tandis que leur nombre chute légèrement : il existe désormais 38.000 communes. Cette même loi institue les préfets qui nomment dorénavant les maires dans les communes de plus de 5.000 habitants. Les maires des communes de moins de 5.000 habitants sont, eux, choisis par le pouvoir central.

La Monarchie de Juillet ne remet pas fondamentalement en cause ce modèle. La loi du 21 mars 1831 prévoit l'élection des conseils municipaux par un collège électoral restreint, tandis que les maires restent nommés par le roi ou par le préfet. Mais, changement notable, le maire est désormais choisi parmi les élus du conseil municipal.

Le Second Empire conserve un système hybride, entre élection et nomination des autorités communales. La loi du 3 juillet 1848 instaure le suffrage universel qui devient le mode d'élection des conseils municipaux. Toutefois, les maires - et les adjoints - des communes de plus de 6.000

---

<sup>11</sup> AUBY (J.-B.), AUBY (J.-F.) et NOGUELLOU (R.), *Op. cit.*, p. 7.

<sup>12</sup> CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, tome 1, 15<sup>e</sup> édition, Paris, Montchrestien, 2001, p. 245-246.

<sup>13</sup> 17 février 1800.

habitants sont toujours nommés par le Gouvernement. De nouveau, ils ne sont plus membres du conseil municipal.

Il faudra attendre la loi du 28 mars 1882 pour que les maires soient définitivement élus par les conseils municipaux. Autre loi majeure favorable à l'affirmation de la commune : la loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale consacrant une compétence générale dévolue au conseil municipal qui règle « *par ses délibérations les affaires de la commune* » et institue un régime uniforme. « *Ce principe, certes imprécis, ouvre un champ très large de compétences, seulement défini par la notion d'affaires de la commune* »<sup>14</sup>. Toutefois, « *la commune, au même titre que les départements, était soumise à une tutelle étroite des préfets et de sous-préfets. En vérité, ces deux lois fondamentales de 1871 et 1884 furent d'abord, et avant tout, des lois d'uniformisation du régime applicable aux deux institutions. Elles furent beaucoup moins des lois de renforcement des libertés locales* »<sup>15</sup>.

La consécration constitutionnelle de la commune et des collectivités territoriales attendra la Constitution du 27 octobre 1946 comprenant un titre dédié aux collectivités territoriales s'émancipant ainsi de la catégorie d'entités administratives. La Constitution du 4 octobre 1958 conserve un titre dédié aux collectivités territoriales et réaffirme le principe de libre administration de ces collectivités territoriales. Ce principe est concrètement protégé par le contrôle de constitutionnalité des lois veillant à ce que ces dernières respectent ce principe.

Parallèlement au processus de modelage de la commune se développe la coopération intercommunale tandis que les agglomérations s'agrandissent autour des villes de grande taille. Aux syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) remontant à 1890, succèdent les syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) permettant la gestion de plusieurs services d'intérêt intercommunal, grâce à l'ordonnance n°59-29 du 5 janvier 1959<sup>16</sup>. Quant aux districts urbains,

---

<sup>14</sup> VERPEAUX (M.), *Les collectivités territoriales en France*, Dalloz, Collection « Connaissance du droit », 3<sup>e</sup> éd., 2006.

<sup>15</sup> AUBY (J.-B.), AUBY (J.-F.) et NOGUELLOU (R.), *Op. cit.*, p. 11.

<sup>16</sup> Ordonnance n°59-29 du 5 janvier 1959 remplaçant les articles 141, 142, 143, 145, 147, 149, 150 du Code de l'administration communale relatifs aux syndicats de communes.

créés par une autre ordonnance n°59-30 du 5 janvier 1959 <sup>17</sup>, ils reçoivent des compétences obligatoires en matière de services d'incendie et de secours et de logement.

La loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines crée une forme de coopération supplémentaire relativement aboutie pour l'époque : les communautés urbaines, issues d'agglomérations comprenant plus de 50.000 habitants. Puis sont intervenues des tentatives de fusions de communes en France, à l'instar de la Belgique et de l'Allemagne. La loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes prévoyait deux types de fusion : la fusion simple et la fusion-association. « *La loi du 16 juillet 1971 cherchera, à travers des plans départementaux de regroupement de communes à imposer de façon coercitive le regroupement des plus petites d'entre elles. Cette loi rencontrera un succès très limité, et ses réalisations seront progressivement annihilées par le mouvement de division qui interviendra plus tard* » <sup>18</sup>.

Suite à cet échec, le Gouvernement commanda deux rapports, le rapport Guichard de 1975 et le rapport Aubert deux ans plus tard. Puis émergea une proposition de loi déposée en 1978, le projet « Bonnet », qui ne fut jamais adopté. Tels ont été les derniers soubresauts des velléités décentralisatrices avant le grand tournant de 1982.

## **2 - La consécration politique de la décentralisation à la française : 1982 - 2002**

1982 restera une année charnière pour les communes, certes protégées par le principe de libre administration, mais jusqu'alors placées sous la tutelle administrative de l'État. La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, et la loi n° 82-623 du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales, suppriment ce système de contrôle *a priori* des actes des communes au profit d'un contrôle *a posteriori* de certaines catégories d'actes par le juge administratif, et ce, *via* le préfet et sous certains délais.

---

<sup>17</sup> Ordonnance n°59-30 du 5 janvier 1959 tendant à instituer des districts urbains dans les grandes agglomérations.

<sup>18</sup> AUBY (J.-B.), AUBY (J.-F.) et NOGUELLOU (R.), *Op. cit.*, p. 13.

1982 est le point de départ de quelques années d'un mouvement de décentralisation dense, inédit. « *Ce fut sans doute, selon le mot de Pierre Mauroy, la grande affaire du premier septennat de François Mitterrand* »<sup>19</sup>. L'année suivante, la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, dite « loi Defferre » et la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État répartissaient les compétences entre ces acteurs.

La loi n°85-97 du 25 janvier 1985 modifiant et complétant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'État et les collectivités territoriales, et la loi n° 86-17 du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé, complètent le dispositif institué. Par ailleurs, la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale crée une fonction publique territoriale alors inexistante.

De la réforme engagée en 1982, certains auteurs discerneront quelques caractéristiques. D'abord, ils évoqueront une « *réforme brutale, les initiateurs du projet de loi ayant considéré qu'il fallait accéder tout de suite à un projet de non-retour dans la modification des rapports mutuels entre l'État et les collectivités locales* »<sup>20</sup>. Puis un « *esprit de système* » et enfin « *une vision de la démocratie locale fondée sur la prééminence du principe représentatif, et, de ce fait, une décentralisation par et pour l'élu, au détriment de la représentation locale d'État et, parfois du citoyen. Cette lacune sera, il est vrai, corrigée en partie par la loi du 6 février 1992* »<sup>21</sup>.

La loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République permettra en effet un regain du mouvement de décentralisation. La démocratie locale y est abordée ainsi que la coopération locale, interrégionale et intercommunale. À cette occasion, deux formes supplémentaires de coopération intercommunale sont instituées : les communautés de communes et les communautés de villes. Le mouvement s'est par la suite amplifié grâce aux lois n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant

---

<sup>19</sup> VERPEAUX (M.), *Op. cit.*

<sup>20</sup> AUBY (J.-B.), AUBY (J.-F.) et NOGUELLOU (R.), *Op. cit.*, p. 163.

<sup>21</sup> AUBY (J.-B.), AUBY (J.-F.) et NOGUELLOU (R.), *Op. cit.*, p. 16.

modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (RCT), n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRé).

### **3 - La consécration constitutionnelle de la décentralisation : de 2003 à nos jours**

Vers la fin de l'année 2000, l'idée de changements dans la Constitution s'est répandue. Des propositions de sénateurs et du président du Sénat <sup>22</sup> tentèrent de faire reconnaître l'autonomie financière des collectivités territoriales et un droit à l'expérimentation pour elles. Concernant le droit à l'expérimentation, deux dispositions ont été introduites à l'article 37-1 de la Constitution grâce à la réforme du 28 mars 2003. « *Les nouvelles dispositions, outre qu'elles donnent à l'expérimentation un statut formel, avaient pour objectif d'assouplir le régime constitutionnel général de l'expérimentation et d'y associer un élargissement du pouvoir normatif local, allant même jusqu'à la possibilité de déroger à la loi* » <sup>23</sup>. Ainsi, la loi peut désormais concéder à certaines collectivités territoriales la possibilité de bénéficier du transfert de certaines compétences à titre expérimental, et celle de les moduler, en dérogeant aux dispositions législatives et réglementaires encadrant cette pratique.

La loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a ainsi enclenché deux dynamiques. D'abord celle permettant l'expérimentation par les collectivités territoriales du référendum local, puis celle de l'autonomie financière. Cette même loi confère pour la première fois un pouvoir réglementaire aux collectivités territoriales et mentionne en son article 1<sup>er</sup> l'« *organisation décentralisée* » de la République française. Le principe de subsidiarité est également consacré à l'article 72 de la Constitution en ces termes : « *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* ». Un nouveau socle pour l'organisation décentralisée de la France et ses collectivités territoriales.

---

<sup>22</sup> Sénat, proposition de loi n°402, 2001-2002.

<sup>23</sup> AUBY (J.-B.), AUBY (J.-F.) et NOGUELLOU (R.), *Op. cit.*, p. 19.

Forte de ces insertions constitutionnelles et de plusieurs structures intercommunales, l'administration française semble parée pour connaître une ère salvatrice de décentralisation, au plus près des administrés. Dans les faits, c'est un « millefeuille territorial » - expression aujourd'hui communément employée - qui émergera et remettra en cause les statuts des communes, dont les compétences et les raisons d'être sont bousculées.

#### **4 - La commune en questions**

Délibérément accrocheur, le sujet « Les statuts des communes en France en questions » aborde de nombreux enjeux relatifs aux communes et, conséquemment, à la coopération intercommunale. Le sujet est indéniablement vaste puisqu'il touche à la fois à : la gestion des communes, la diversité de leur réalité - rurales ou urbaines, peu peuplées ou comptant plus de 100.000 habitants -, la taille efficiente des communes, leur financement, les multiples formes de coopération ou de mutualisation entre ces communes, leur rôle à jouer dans la dynamisation de la démocratie participative...<sup>24</sup>

Si ce travail doit poser dans un premier temps une photographie instantanée et complète de la situation des communes en France et des récentes législations, il devra également, dans un second temps, proposer une projection à moyen terme des aspects organiques et structurels, organisationnels ainsi que fonctionnels et matériels du système français de l'administration territoriale. Ainsi, travailler sur le devenir des communes revient aussi à s'interroger sur la territorialisation du droit et, par là même, sur le risque d'éclatement de l'unité juridique, pourtant propre à - voire corollaire de - un État unitaire, tel que l'État français.

En effet, en modifiant l'échelon communal, des répercussions atteindront forcément les départements et les régions. Sans oublier bien sûr les impacts sur les entités de coopération intercommunale, les syndicats, les EPCI, les métropoles, les Pôles Métropolitains, les Pôles

---

<sup>24</sup> Ce travail adopte aussi un parti pris, celui de ne pas supprimer l'échelon communal, comme certains le préconisent, et ce, pour des raisons qui seront exposées ultérieurement. D'ailleurs, ces derniers mois ont redonné du sens à l'échelon communal. En témoigne le Grand Débat initié début 2019 par le Président de la République Emmanuel Macron, qui s'est principalement joué dans les communes, et non aux niveaux départemental ou régional. Les communes, et plus exactement leur exécutif, ont d'ailleurs conservé une certaine liberté quant à l'organisation des débats et de la mise à disposition des cahiers de doléances. À l'issue de ce débat de surcroît, lors d'une première prise de parole tenue le 25 avril 2019, le Président de la République a annoncé vouloir donner davantage de pouvoirs aux maires et renforcer la présence des services publics dans les territoires ruraux et les villes moyennes. Malheureusement, ce point ne pourra être développé, faute d'annonces concrètes à ce jour.

d'équilibre territoriaux et ruraux, et autres formes d'entités. Ce bilan inclura naturellement le contexte financier, notamment la baisse des dotations.

Mais, ce mémoire devra également proposer des pistes de réflexion sur leurs évolutions afin d'optimiser la gestion des compétences communales et rationaliser les services publics et l'argent public concourant au fonctionnement des collectivités territoriales.

Plusieurs pistes de réflexion se profilent d'emblée. Il existe depuis peu moins de 35.000 communes, mais ce nombre reste démesuré et inadapté aux bonne gestion et gouvernance de ces entités. Trop de responsabilités pèsent sur les maires des petites communes qui se sentent souvent démunis, malgré le contrôle et l'accompagnement des services de l'État. La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, 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, 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° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat et loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) n'ont pas résolu les difficultés posées par l'éclatement des compétences et des moyens humains et financiers. Rendre toute son efficience à l'échelon communal ne constitue pas, de toute évidence, un enjeu nouveau.

La tendance politique actuelle s'oriente vers une réduction du nombre de communes. En ligne de mire : les toutes petites communes qui ne rassemblent que quelques dizaines ou centaines d'administrés. Les questions les concernant fusent. Quelles compétences est-il raisonnable de leur préserver alors que ces communes sont dépourvues de services idoines ? Que sont-elles capables de gérer ? Peut-on vraiment accorder les mêmes compétences aux communes de 300 habitants démunies matériellement et humainement et aux communes de 100.000 habitants ?

La diminution du nombre de communes peut s'opérer de plusieurs façons. Refondre la carte communale n'est pas pour autant une solution aisée, parce qu'elle interroge plusieurs aspects. Une toute première suggestion portera sur l'uniformisation des élections municipales. Par ailleurs, comment évaluer un seuil (en nombre d'habitants par exemple, mais d'autres critères peuvent être

retenus) qui assure un minimum de services publics tout en préservant les finances publiques ? Comment y associer les élus locaux et la population ? Faut-il retenir le seuil de 15.000 habitants pour les intercommunalités renforcées, ou se situer en-deçà, au-delà ? En proposant des solutions, il faudra veiller à ne pas engendrer de déficit démocratique propre aux grandes villes (plus de 100.000 habitants). Chacune de ces pistes entraînera inéluctablement des conséquences à différents niveaux, la taille en termes de population se répercutant mécaniquement sur la structure intercommunale.

L'approche d'un seuil optimal prendra en compte la vitalisation de la démocratie participative à l'échelon communal réévalué. La refonte de la commune ne s'émancipera pas non plus d'un questionnement portant sur le rôle des autres collectivités territoriales et des administrations inhérentes, des EPCI et autres formes de coopération intercommunale. Chaque entité doit pouvoir s'arroger des compétences propres et une place clairement déterminée dans la fonctionnalité des rouages des services à la population. Ou à défaut semble vouée à disparaître.

Si une réforme – inéluctable - doit être réalisée en concertation avec les maires, les associations de maires, les départements et les régions, ainsi qu'avec les représentants des structures intercommunales, il conviendra également d'entendre l'échelon de proximité attendu par les habitants et l'État, *via* le Préfet. Quelle serait, selon ces derniers, la taille optimale de la commune ? Une telle réforme doit fédérer dans toute la mesure du possible l'ensemble des acteurs. La commune et le maire restent les premiers interlocuteurs sollicités par l'administré, souvent en méconnaissance de cause. Charge à eux ensuite d'orienter les citoyens, voire de les accompagner. Certains maires n'hésitent pas à soutenir des dossiers locaux auprès des EPCI, dont ils sont, surtout en milieu rural, les principaux animateurs. Il nous paraît d'ailleurs indispensable de donner la parole aux élus de terrain, les maires et les représentants des associations de maires, et de recueillir leurs témoignages.

« *Le maire est le dernier maillon entre les compétences de l'État et le terrain quotidien* », écrivait en 2006 Jean-Pierre Balduyck <sup>25</sup>, ancien maire de Tourcoing, ville du Nord de 93.000 habitants, et vice-président à l'époque de la Communauté urbaine de Lille forte de 1,1 million d'administrés. Le dernier maillon - dans le sens du dernier recours - mais également le premier puisque c'est vers le maire que les habitants se tournent d'emblée. Soit parce qu'il est le seul

---

<sup>25</sup> BALDUYCK (J.-P.) avec LEDOUX (H.), *Mais que fait le maire ?*, Gulf Stream éditeurs, 2006, p.82.

interlocuteur identifié et accessible. Soit parce que l'administré sait que sa requête relève des compétences communales. Soit encore parce qu'il voit dans le premier magistrat un facilitateur pour son dossier, même si ce dernier ne relève pas de l'autorité municipale.

Parce que diminuer le nombre de communes ne peut pas constituer le seul objectif d'une réforme territoriale, il faudra établir des seuils, des compétences à attribuer, des services publics à repenser... Et faire en sorte que les communes aient « les moyens de leurs compétences ». Une occasion idéale pour se renouveler et apporter de nouvelles réponses aux enjeux démocratique, managérial et économique, tout en demeurant un relais de l'État (état civil, urbanisme). La libre administration des collectivités locales est, certes, un principe essentiel pour tout niveau de collectivités locales, si tant est que ces dernières aient les moyens de leurs compétences. Ces compétences mériteraient par ailleurs d'être plus clairement délimitées et moins sujettes à des fluctuations.

## **5 - Le plan**

Ce sujet très vaste, nécessite d'être circonscrit à la seule France métropolitaine, les différentes catégories de territoires d'Outre-Mer et la Corse présentant bien des exceptions. Ce travail traitera dans un premier temps de la remise en cause de la Commune (I). En effet, il s'avère indispensable de dresser un état des lieux actualisé de la Commune, afin de comprendre les maux de différentes natures dont elle souffre et son environnement institutionnel. Ou comment, la Commune, entité administrative de proximité et la plus ancrée dans notre paysage institutionnel, s'est fondue, voire diluée, dans la carte intercommunale et le récurrent « millefeuille territorial ». Ce bilan facilitera l'appréhension et la formulation des réponses qui pourraient y être apportées. Une seconde partie présentera ainsi les politiques et évolutions législatives instituées durant ces dernières années et qui permettent à l'échelon communal de se réinventer et de réaffirmer son rôle d'interlocuteur primordial. Il suggèrera en outre des remèdes au questionnement de la Commune (II).

## **Partie I – État des lieux de la Commune : une institution locale en crises**

Si la commune existe depuis l’Ancien Régime, elle n’a été consacrée administrativement que durant la période révolutionnaire. Présentée auparavant comme une entité naturelle parsemant le territoire français, plusieurs étapes ont été nécessaires avant de l’ériger en échelon administratif, relais de l’État. Il faudra attendre la loi du 5 avril 1884 pour que la commune soit dotée de la clause de compétence générale et d’un fonctionnement uniforme.

Sous la IV<sup>e</sup> République, les libertés locales seront consacrées par la Constitution dans le principe de libre administration qui sera repris par la Constitution de 1958. Erigée en collectivité territoriale, la commune n’en demeure pas moins malmenée, en proie à de récurrentes critiques et à de réelles difficultés.

L’échelon communal traverse indubitablement une période agitée. Décriée par son nombre effectivement impressionnant de communes - moins de 35.000 depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019 -, la commune est tout autant secouée ces dernières années. En raison de plusieurs facteurs et incitations législatives que nous détaillerons ultérieurement, ce nombre a légèrement chuté. On recensait au 1<sup>er</sup> janvier 2016 35.885 communes. Ce nombre d’entités reste toutefois « extra-ordinaire » à l’échelle européenne, et peut-être inadapté à une gestion efficiente du territoire français.

Le modèle actuel de la commune est ainsi remis en cause, sans que l’existence de la commune en elle-même soit outre-mesure dénigrée. Alors qu’elle avait été dotée de multiples compétences durant l’Acte I de la décentralisation par les lois de 1982, elle subit actuellement une baisse conséquente de ses compétences d’attribution et de ses moyens d’action. Depuis les lois successives relatives à la décentralisation, le visage de la commune a fortement évolué.

Afin de mieux appréhender les critiques formulées à l’encontre de l’échelon communal - ou les propositions de revitalisation -, il convient de dresser un état des lieux des compétences qui lui incombent (**section 1**) et ce, à l’horizon 2020. La régression de ces compétences ne pourra être que constatée. Les symptômes que présentent les communes seront ensuite auscultés (**section 2**), avant que ne soient traités les soubresauts de l’action publique et de la démocratie de proximité, également en souffrance (**section 3**).

## **Section 1 – L'échelon communal en quête de sens et de compétences : les causes d'une crise latente**

Les compétences qui incombent aux communes se réduisent indubitablement comme peau de chagrin au profit des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Cette évolution sera abordée en distinguant deux phases successives. D'abord, par le mouvement par lequel l'État a octroyé aux communes, relais de l'État et échelon de proximité par excellence, de nombreuses compétences (**A**) puis par la volonté de transférer bon nombre de ces compétences aux diverses formes d'EPCI (**B**). En plus d'un manque de lisibilité de l'attribution des compétences aux différentes collectivités territoriales et EPCI, de réelles limites aux principes de libre administration et d'autonomie locale entravent l'action de l'échelon communal (**C**).

### **A - De l'État aux communes**

En conférant la clause de compétence générale aux communes, puis en l'érigeant en unique collectivité territoriale dotée de cette clause, le législateur a sacralisé la commune dans la Constitution. Avant de détailler l'ensemble des compétences attribuées aux communes de 1982 à nos jours et à l'aune de 2020, il est indispensable de circonscrire ce qu'implique la clause de compétence générale (**1**). Puis le rôle du maire, incontournable chef d'orchestre, sera précisé, ainsi que ses pouvoirs de police et ses compétences déléguées par l'État (**2**). Un bilan des compétences communales sera enfin dressé à l'horizon 2020 (**3**).

### **1 - Des champs de compétences très larges**

Les communes ont été qualifiées de « *ménagères de la Nation* » par Bertrand Faure<sup>26</sup>, à une époque révolue, ces termes aujourd'hui ne pourraient plus être employés sans créer de polémiques. Mais par cette expression, l'auteur signifiait que les communes s'invitaient dans de nombreux domaines afin d'organiser le quotidien des administrés via l'exercice de compétences de gestion : eau, assainissement, enseignement, urbanisme et voirie, logement, collecte des déchets, pompes funèbres... Ces compétences relèvent souvent du volet salubrité de l'ordre public que doit faire

---

<sup>26</sup> FAURE (B.), *Droit des collectivités territoriales*, Précis Dalloz, 4<sup>e</sup> éd., 2016, p. 555.

respecter le maire. Avant de présenter ces compétences quasi-individuellement (**b**), malgré un effet « catalogue » indésirable, nous présenterons la clause de compétence générale, aujourd'hui uniquement dévolue aux communes (**a**).

### **a - La clause de compétence générale**

Les compétences gérées par les communes ne sont pas uniformes. Plusieurs classifications sont proposées. Dès la reconnaissance législative des communes, des distinctions ont été opérées. La clause de compétence générale a été introduite à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle puis officiellement énoncée un siècle plus tard.

La loi du 14 décembre 1789 offre en effet aux communes deux types de compétences : celles relevant des affaires domestiques et privées énumérées à l'article 50 et celles appartenant à l'administration générale de l'État, c'est-à-dire d'une délégation précisée à l'article 51. Mais c'est la loi communale du 5 avril 1884 qui énonce que « *le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* » (chap III, article 61). La commune semble ainsi avoir toute latitude pour régler les affaires communales, ce qui caractérise de prime abord la clause de compétence générale. Ce principe fondamental a ensuite été conservé et est ainsi inscrit dans le Code général des collectivités territoriales (art. L. 2121-29, CGCT).

Cette clause générale de compétence a été étendue à toutes les collectivités territoriales par la loi du 2 mars 1982, qui marque un tournant majeur dans l'élaboration de la commune telle que connue aujourd'hui. Mais la clause générale de compétence est désormais maintenue pour les seules communes, tandis que les départements et les régions l'ont perdue en 2015 dans le cadre de l'application de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). Cette clause de compétence générale ne confère toutefois pas aux communes des pouvoirs « extra-ordinaires ». En vertu de cette clause, une commune peut intervenir dans tous les domaines présentant un intérêt public local, même si cette intervention n'est pas expressément prévue par un texte, sous réserve de ne pas empiéter sur les compétences réservées exclusivement à d'autres personnes publiques <sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> CE, 29 juin 2001, *Commune de Mons-en-Barœul*, req. n°193716.

De surcroît, la clause générale de compétence n'est pas un blanc-seing qui autorise la commune à intervenir dès qu'un intérêt local public est décelé. Une stricte neutralité politique doit par exemple être respectée en ce qui concerne l'attribution de subventions. « *La loi contient toujours une clause générale de compétence au profit du conseil municipal (CGCT, art. L. 2121-29), c'est donc le juge administratif qui est chargé d'en dessiner les contours (CE, 29 juin 2001, Commune de Mons-en-Barœul, n°193716). La marge de manœuvre est en réalité bien faible, car la commune doit d'abord financer les opérations relatives aux compétences légales, seul le reliquat pourra être utilisé pour réaliser des projets d'intérêt communal* ». <sup>28</sup>

Le transfert de compétences entre l'État et les communes s'est opéré lors de la deuxième phase de l'Acte I de la décentralisation grâce aux lois n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État et n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État. Ces lois ont été complétées par les lois n° 85-97 du 25 janvier 1985 modifiant et complétant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'État et les collectivités territoriales et n° 86-17 du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé. Les lois de 1983 ont prévu que les transferts de compétences s'accompagnent de compensations financières. Concrètement, des ressources fiscales et le versement d'une dotation d'État devaient permettre aux communes d'assumer les compétences transférées. S'ajoutent à ces compensations des transferts des services de l'État aux collectivités territoriales et la mise à disposition des services de l'État nécessaires à l'exercice des compétences transférées ; ce point sera développé par la suite.

L'Acte I de la décentralisation a ainsi pourvu la commune de plusieurs compétences : en matière d'élaboration des documents d'urbanisme, de délivrance des autorisations d'utilisation de sols, et d'opérations d'aménagement urbain. S'y sont ensuite ajoutées des compétences en matière de protection du patrimoine architectural et des sites, et en matière d'environnement. Dans une moindre mesure que la région ou de département, la commune a reçu des compétences pour oeuvrer en faveur du développement économique. Elle est disposée également de la compétence de créer et de gérer des ports de plaisance.

---

<sup>28</sup> BELDA (P.), « Commune » in AUBELLE (V.), COURTECUISSÉ (C.), PASQUIER (R.) et KADA (N.) (sous la direction de), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger Levrault, 2017, p. 226.

L'acte II a ensuite introduit le concept d'expérimentation, grâce à la révision constitutionnelle de mars 2003 et à la loi du 1<sup>er</sup> août 2003. Il a par ailleurs autorisé une certaine concurrence entre les collectivités territoriales. « *Cette concurrence peut intervenir en complément de l'optionnalité, mais elle peut également concerner des compétences qui doivent nécessairement être transférées. La question est alors de savoir comment le choix de la collectivité attributaire peut être opéré lorsqu'aucune ne se sera portée volontaire : le Conseil d'État a indiqué qu'il n'opérait qu'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation sur le choix opéré par l'État de la collectivité bénéficiaire du transfert forcé de compétences (CE, 19 novembre 2008, Communauté urbaine de Strasbourg)<sup>29</sup> ».*<sup>30</sup>

Lors de cette phase, peu de compétences supplémentaires ont complété le maroquin des communes. Toutefois a été reconnue aux communes la possibilité de gérer, à titre optionnel, les contingents préfectoraux de logements sociaux, et le logement étudiant. Elles peuvent également à titre expérimental créer des établissements publics d'enseignement primaire.

Cependant, les compétences des collectivités territoriales ne sont pas indéfiniment acquises, le législateur se gardant la possibilité d'en modifier la répartition et les contours. En effet, le Parlement dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu pour décider quelles sont les compétences à confier aux collectivités territoriales, mais aussi pour leur retirer une compétence confiée par une loi antérieure. Sous réserve de ne priver aucune collectivité territoriale de compétences effectives, ce qu'un loi a accordé, une loi peut donc le défaire<sup>31</sup>.

Trois catégories de compétences sont couramment retenues. D'une part, les compétences obligatoires qui ont été attribuées par le législateur aux communes dans le cadre des lois de décentralisation. D'autre part, les compétences déléguées par l'État et les compétences facultatives, qui sont rattachées à la clause de compétence générale, dont le bénéfice est désormais réservé aux seules communes et à la métropole de Lyon.

---

<sup>29</sup> CE, 19 novembre 2008, *Communauté urbaine de Strasbourg*, req. n° 312095.

<sup>30</sup> AUBY (J.-B.), AUBY (J.-F.) et NOGUELLOU (R.), *Droit des collectivités locales*, PUF, collection, Thémis, 6<sup>e</sup> éd., 2015, p. 239.

<sup>31</sup> CC, n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains*.

Afin de préciser la notion de compétence d'attribution, Bertrand Faure distingue des attributions plénières des attributions partielles. Les attributions dites plénières transfèrent des compétences dans un domaine général, la loi laissant la commune libre de ses initiatives dans ce domaine. Ce type d'attribution ne confère pas nécessairement une entière liberté à la collectivité titulaire dans la mesure où cette dernière n'est pas libre de se soustraire à l'exercice de compétences obligatoires, dans le cas où la loi lui impose la création et la gestion de services jugés indispensables à la satisfaction de besoins essentiels (collecte des déchets ménagers, aide sociale, police municipale...).

*A contrario*, les attributions partielles sont « encadrées par des normes et des orientations fixées par l'État, les collectivités demeurent chargées d'appliquer des politiques sectorielles conçues au niveau national (...) La compétence ne peut être alors réputée intégralement décentralisée, à défaut d'une authentique liberté de choix des élus locaux dans sa prise en charge ».

32

Au-delà de cette première distinction, les compétences d'attribution sont caractérisées par une grande complexité. Malgré un principe d'unité, d'uniformité de la catégorie de collectivité territoriale formée par les communes et malgré la compétence législative pour des transferts des compétences. Cette complexité s'explique en partie par le concours de plusieurs collectivités à l'exercice d'une même compétence. « De sorte qu'il convient d'opérer une distinction fondamentale entre la détermination initiale des compétences et leur exercice effectif laissé aux arrangements locaux »<sup>33</sup>. La loi prévoit en effet des possibilités de délégation de compétences d'une collectivité à une autre, ce qui tend à estomper le caractère unitaire de l'exercice des compétences par une catégorie de collectivité territoriale.

Les compétences optionnelles sont les compétences qu'un EPCI, une communauté de communes ou une communauté d'agglomération doit choisir parmi une liste établie de compétences. Elles ont été instituées très tôt par la loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992. Si l'EPCI a le libre choix de sélectionner trois compétences parmi neuf par exemple pour les

---

<sup>32</sup> FAURE (B.), *Op. cit.*, p. 520.

<sup>33</sup> FAURE (B.), *Op. cit.*, p. 522.

communautés de communes et trois sur sept pour les communautés d'agglomération, il doit en revanche obligatoirement en retenir.

En revanche, la collectivité territoriale doit être en mesure d'accepter ou de refuser d'exercer les compétences facultatives, contrairement aux compétences d'attribution à l'origine. « *Entre ces deux types de transfert, les collectivités pourront toujours manifester plus ou moins de considération pour une activité qui leur est confiée comme le veut le libre jeu de l'administration décentralisée. Il faut donc se garder de croire, malgré l'opposition que suggèrent entre eux les qualificatifs d'obligatoire et de facultatif, que chacun de ces deux types peut se définir comme le contraire de l'autre : ils manifestent des différences, pas une opposition radicale* »<sup>34</sup>.

Quant aux compétences déléguées par l'État, elles constitueraient « *une anomalie dans la théorie de la décentralisation et le signe que le rapprochement entre l'État et les collectivités territoriales dans le cadre d'une décentralisation dirigiste tourne à la confusion des idées et des compétences* »<sup>35</sup>. Ces points seront traités ultérieurement, lorsque la charge du maire sera abordée (Partie I, Section 1, A-2-c). En outre, la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a créé deux cas de délégation de l'État supplémentaires : au profit de la région et au profit des métropoles du Grand Paris (CGCT, art. L. 5219-1) et d'Aix-Marseille (CGCT, art. L. 5218-1) en matière d'habitat.

Les lois qui ont refondu l'organisation territoriale ces 30 dernières années aboutissent à une répartition aujourd'hui plus complexe des compétences entre communes et EPCI. Sans établir une liste exhaustive des compétences conservées ou transférées, nous aborderons ci-dessous les principales compétences qui ont subi une évolution. « *Aborder les compétences communales à partir des lois leur octroyant spécifiquement certaines responsabilités laisse une impression d'éclatement* »<sup>36</sup>, affirmation qu'il est difficile de contredire. Les communes interviennent effectivement dans des domaines très variés, notamment pour des raisons historiques mais aussi pour des questions de proximité. L'hétérogénéité des compétences communales - même si elles

---

<sup>34</sup> FAURE (B.), *Op. cit.*, p. 520.

<sup>35</sup> FAURE (B.), *Op. cit.*, p. 608.

<sup>36</sup> FAURE (B.), *Op. cit.*, p. 544.

tendent à se réduire au profit des EPCI à fiscalité propre - mérite d'aborder chacune d'entre elles, malgré un malheureux effet de « catalogue de compétences ».

### **b - Les diverses compétences communales**

Ces compétences sont multiples : urbanisme et voirie, aménagement et transports, déchets, eau et assainissement, logement et habitat, enseignement, culture, GEMAPI...

Les communes et, dorénavant, surtout leurs groupements, ont la responsabilité de la politique locale d'urbanisme. Ils ont également compétence pour délivrer les différents types d'autorisation d'occupation du sol. La loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, avait admis le principe selon lequel la définition des règles d'urbanisme local relevait de la compétence communale. Mais plus récemment, la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a confirmé le principe déjà posé par la loi Grenelle II du transfert des plans locaux d'urbanisme (PLU) au niveau intercommunal. La loi ALUR a ainsi organisé un transfert automatique de compétence, avant 2017, aux communautés de communes et communautés d'agglomération. Cependant, cette compétence ne leur appartient que s'il existe un plan local d'urbanisme approuvé, ou, au moins, une carte communale ; ce qui est en grande majorité le cas.

L'article 136 de la loi ALUR prévoit, tant pour les communautés de communes ou d'agglomération existant à la date de la publication de la loi ALUR, que pour ces communautés issues de fusion après la date de publication de la loi ALUR, qu'elles deviennent compétentes - si elles ne l'étaient pas - de plein droit pour le PLUI au terme (le lendemain) de l'expiration d'un délai de trois ans suivant la publication de la loi ALUR, soit le 27 mars 2017, si 25% des communes représentant au moins 20% de la population ne s'y sont pas opposées dans un délai imparti.

Pour les communautés s'y étant opposées avant le 27 mars 2017, s'ouvre une période au terme de laquelle elles deviennent compétentes de plein droit à compter au 1<sup>er</sup> janvier 2021, si les communes ne s'y sont pas opposées à la majorité qualifiée, *idem* au plus tard trois mois avant l'expiration de l'échéance.

Les métropoles et les communautés urbaines ont été dotées de cette compétence, respectivement aux 1<sup>er</sup> janvier 2016, par l'article L. 5217-2 du CGCT, et 1<sup>er</sup> janvier 2018, par l'article L. 5215-20 du CGCT.

*« La collaboration entre les communes dans le cadre intercommunal est devenue la référence pertinente pour les préoccupations en matière d'urbanisme ; sans toutefois que le législateur parvienne à transférer en totalité la compétence d'urbanisme aux EPCI sans l'adhésion des communes qui répugnent à se voir déposséder (...) »<sup>37</sup>.*

Le plan local d'urbanisme est voté par l'assemblée délibérante de la commune ou de l'EPCI. Le PLU prescrit les règles d'affectation des sols, notamment en matière de construction, et commande des autorisations individuelles d'occupation des sols, dont les permis de construire, délivrés par le maire. Si la commune n'est pas couverte par un Schéma de cohérence territoriale (SCOT), le PLU doit être approuvé par le préfet avant d'entrer en vigueur<sup>38</sup>.

Le SCOT permet, quant à lui, de définir les objectifs de développement de l'urbanisme, de protection de l'environnement, de développement d'équipements commerciaux ou encore de transports. L'adoption du SCOT appartient aux EPCI et doit couvrir un territoire d'un seul tenant et sans enclave. Le SCOT s'impose aux autres documents de planification, tels que le PLU ou les cartes communales.

Prérogative qui reste communale, sauf cas contraire, le permis de construire est l'autorisation probablement la plus demandée. Il est accordé par le maire au nom de la commune dans le respect des règles définies par les documents de planification. Si la commune est couverte par une carte communale, le conseil municipal peut décider que les permis sont accordés au nom de l'État. Si la commune fait partie d'un EPCI, et c'est la quasi-totalité des cas désormais, la compétence pour accorder les permis de construire peut être transférée au président de l'EPCI. Les communes de montagne ou très rurales ont obtenu une certaine adaptation des règles d'urbanisme,

---

<sup>37</sup> FAURE (B.), *Op. cit.*, p. 554.

<sup>38</sup> La carte communale, plus souple que le PLU, est souvent préférée par les petites communes. Dans ce cadre, les communes doivent simplement signifier les secteurs dans lesquels les constructions sont admises et les secteurs où elles sont proscrites. La carte communale est élaborée par le maire et votée par le conseil municipal mais doit aussi être approuvée par le préfet afin de vérifier que la carte ne contredit pas les prescriptions du SCOT.

concernant notamment les constructions d'annexes, l'appréciation de la continuité de l'urbanisation existante et l'instauration d'une procédure « chalet d'alpage ».

Il est à souligner que le domaine de l'urbanisme est une activité hautement litigieuse, « *marquée par la violence des intérêts en jeu et le nombre de décisions contestées. Des précautions importantes ont toutefois été prises pour que la gestion effective de l'urbanisme par les communes coïncide avec l'intérêt général, l'État se réservant un pouvoir, parfois, exclusif, pour s'assurer du respect de la légalité et des intérêts supérieurs, s'agissant notamment de sa politique d'aménagement du territoire et d'environnement* »<sup>39</sup>. C'est pourquoi, certains auteurs, à l'instar de Bertrand Faure, estiment que l'urbanisme participe de l'ordre public local.

Quant à la politique d'aménagement de l'espace et des zones d'activités, elle se construit essentiellement sur la base de contrats conclus entre l'État et les communes ou leurs groupements. Les communautés urbaines et d'agglomération peuvent nouer des contrats d'agglomération avec l'État et la région et éventuellement le département. Les communes ont, pour leur part, la possibilité de signer des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), portant sur le développement des quartiers en difficulté. Ces CUCS ont été remplacés par des contrats de ville à l'échelle intercommunale en vertu de la loi n°2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine<sup>40</sup>.

Concernant les transports, les communes et les EPCI sont amenés à mettre en œuvre les services de transport urbain, la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) les ayant désignés comme chefs de file en matière de mobilité durable, au sens du Code des transports. Les communes ou leurs groupements sont ainsi les autorités organisatrices de la mobilité dans leurs ressorts territoriaux. Le transport scolaire leur incombe également.

De plus, depuis la loi n°75-633 du 15 juillet 1975 portant sur l'élimination des déchets ménagers et assimilés, la répartition des compétences entre collectivités territoriales a évolué.

---

<sup>39</sup> FAURE (B.), *Op. cit.*, p. 553.

<sup>40</sup> En outre, les communes peuvent élaborer des chartes intercommunales de développement et d'aménagement permettant de définir les objectifs en termes de développement économique, social et culturel et précisant les actions à mener (CGCT, art. L. 5223-1).

Jusque fin 2016, les communes conservaient la responsabilité d'assurer la collecte et l'élimination des déchets ménagers et des déchets assimilables. La compétence « collecte et traitement des déchets ménagers et déchets assimilés » est devenue pour les communautés de communes et d'agglomération une compétence légale obligatoire au 1<sup>er</sup> janvier 2017, incluant les opérations de collecte et de ramassage et le traitement. Les communautés urbaines et métropoles exercent ces compétences respectivement depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 et le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Le caractère communal de l'assainissement avait été consacré par l'article 35 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau en tant que service public obligatoire (CGCT, art. L. 2224-8). La compétence des communes est alors explicitement étendue au service - facultatif - de distribution de l'eau (CGCT, art. L. 2224-7-1). Cet article impose aux communes d'établir « *un schéma de distribution d'eau potable déterminant les zones desservies par le réseau de distribution* », ce qui fait des communes un acteur incontournable de la distribution d'eau.

Le régime de l'eau et de l'assainissement a été modifié par la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques. La distribution publique d'eau potable et le service d'assainissement constituaient deux services publics communaux, juridiquement distincts. Pour la distribution d'eau, la loi de 2006 avait clairement signifié la compétence communale de ce service. La loi prévoyait toutefois que ce service puisse être géré par une association syndicale ou un département.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2020 <sup>41</sup>, les communautés de communes et communautés d'agglomération deviendront de plein droit compétentes en matière d'assainissement, ce qui inclut l'ensemble des attributions du service public de l'assainissement collectif et non collectif, tel que défini à l'article L. 2224-8 du CGCT, ainsi que les eaux pluviales, de façon facultative pour les communautés de communes, ou obligatoire pour les communautés d'agglomération à partir de 2020. À la même date, les communautés de communes et communautés d'agglomération deviendront également compétentes en matière d'eau potable, selon l'article L. 2224-7-1 du CGCT. Des exceptions ont été aménagées, les communes de montagne, membres d'une communauté de communes, ont la possibilité de conserver les compétences eau et assainissement jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2026. De même, si une partie des communes d'une communautés de communes s'y opposent, le transfert de

---

<sup>41</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

compétences peut également être reporté en 2026 <sup>42</sup>. Les communautés urbaines sont compétentes dans ces deux domaines depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 et les métropoles depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Ces compétences ont souvent été dévolues à des syndicats. Des règles spécifiques sont ainsi prévues afin de préserver les logiques syndicales préexistantes et éviter les chevauchements. Ainsi, « si le syndicat d'eau ou d'assainissement comprend, à la date du transfert de la compétence à la communauté urbaine ou à la métropole, des communes appartenant à trois EPCI à fiscalité propre différents ou plus, il y a alors application du principe de représentation substitution et, en tant que besoin, transformation de celui-ci en syndicat mixte. Après avis de la CDCI, le préfet pourra toutefois autoriser le retrait de la communauté ou de la métropole du syndicat au 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivant le transfert de compétence. Dans le cas contraire, et donc si le syndicat n'inclut pas de communes membres de trois EPCI FP <sup>43</sup> distincts, le transfert des compétences eau et assainissement emportera retrait de plein droit des communes du syndicat d'eau ou d'assainissement » <sup>44</sup>.

Par principe, le transfert de ces trois compétences - déchets ménagers, eau et assainissement - donne lieu à un transfert de plein droit des pouvoirs de police spéciale des maires au profit du président de la communauté concernée, avec toutefois une possibilité d'opposition des maires des communes.

De leur côté, le logement et l'habitat forment un exemple d'imbrication des compétences de différentes entités communale, intercommunale et départementale. Si le logement demeure une compétence largement orchestrée par l'État, les collectivités territoriales restent des partenaires actifs. Toutefois, à charge pour les EPCI, et non plus les communes, d'établir des programmes locaux de l'habitat (PLH) ; l'adoption de ces programmes est obligatoire pour certains groupements, tels que les communautés de communes de plus de 30.000 habitants et comprenant une commune de plus de 10.000 habitants, les communautés d'agglomération, urbaines et les métropoles. Les PLH sont établis pour une durée de six ans et posent les objectifs et principes d'une politique

---

<sup>42</sup> Loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes.

<sup>43</sup> EPCI à fiscalité propre.

<sup>44</sup> GARDERE (A.), *Comprendre le nouveau paysage intercommunal après la loi NOTRe*, Territorial éditions, mai 2016, p. 61.

favorisant le renouvellement urbain et la mixité sociale, et vise à améliorer l'accessibilité pour les personnes en situation de handicap.

Les opérations d'aménagement - constructibilité et viabilité des terrains - incombent aux communes. La forme la plus simple est le lotissement communal, les zones d'aménagement concerté sont utilisées pour les opérations plus complexes. Les communes peuvent utiliser les moyens d'intervention foncière dont elles disposent pour créer des logements notamment sociaux.

Aux communes incombe également l'obligation de disposer d'un quota de 25% de logements sociaux, au lieu de 20%, depuis la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social. Si le parc de logements est insuffisant pour répondre aux demandes, la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social n'a pas vocation à s'appliquer, la commune reste simplement soumise au quota de 20%. Par ailleurs, ce quota de logements sociaux ne s'applique pas à toutes les communes : il vise les communes dont la population est au moins égale à 1.500 habitants en Ile-de-France et 3.500 habitants dans les autres régions, si elles sont incluses dans une agglomération de plus de 50.000 habitants comprenant une commune de plus de 15.000 habitants.<sup>45</sup>

De façon globale, les contraintes juridiques pesant sur les communes se sont alourdies. Les responsabilités des communes ont été relevées dans le domaine du logement suite à la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Le maire peut désormais se voir déléguer de la part du préfet, par convention, tout ou partie du contingent de réservations de logements sociaux (CCH, art. L. 441-1). Par ailleurs, les communes ou leurs groupements qui en font la demande peuvent se voir transférer la charge de la construction, de l'extension et des grosses réparations des bâtiments destinés au logement des étudiants (Code de l'éducation, art. L. 822-1). Les communes et leurs groupements peuvent aussi à titre de délégataire, gérer les « aides à la pierre », en faveur de la construction, de l'acquisition, de la réhabilitation et de la démolition des

---

<sup>45</sup> Par ailleurs, le législateur a permis à l'État de se substituer à la commune dans l'exercice du droit de préemption lorsque cette commune a fait l'objet d'un arrêté de carence pour non respect des quotas de logements sociaux. Le préfet dispose également dans ce cas du pouvoir d'imposer à la commune de mettre en place un droit de préemption urbain renforcé (C. urb., art. L. 211-4).

logements locatifs sociaux, ainsi que celles en faveur de la rénovation de l'habitat privé (CCH, art. L. 301-3).

Assurer les bonnes conditions matérielles et logistiques de l'enseignement maternel et primaire reste une des rares compétences dévolues à la commune n'ayant pas été morcelée ou transférée. L'article L. 2121-30 du CGCT confie aux communes la responsabilité de décider de la création et de l'implantation des écoles et classes élémentaires et maternelles, après avoir recueilli l'avis du représentant de l'État. Elles ont également pour mission de construire, d'entretenir et d'équiper les écoles primaires et maternelles ; ce qui crée des inégalités entre zones urbaines et zones rurales. Les communes doivent également veiller à assurer le service minimum d'accueil mis en place les jours de grève en vertu de la loi n° 2008-790 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail. En outre, elles sont chargées d'orchestrer la réforme des rythmes scolaires. Les charges des communes en matière d'enseignement s'étendent aux dépenses de fonctionnement des écoles privées sous contrat d'association. Il s'agit de dépenses obligatoires<sup>46</sup>.

En outre, au 1<sup>er</sup> janvier 2018, la compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations dite compétence « GEMAPI » (art. 76 II de la loi NOTRÉ) est transférée de plein droit aux communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et aux métropoles au titre de leurs compétences légales obligatoires. À noter qu'un dispositif dérogatoire a été prévu pour les structures syndicales préexistantes, dont le périmètre excède celui des communautés ou métropoles. Dans ce cas, le principe de représentation-substitution s'applique au profit du syndicat.

Enfin, la commune est susceptible d'exercer de nombreuses autres compétences de gestion. Parmi celles-ci, l'aide sociale, bien que cette dernière ait considérablement régressé au niveau communal. La compétence sanitaire et sociale historique de la commune a en effet considérablement diminué, au profit des départements, auprès desquels la commune n'intervient plus que de façon complémentaire. Les centres communaux d'action sociale conservent toutefois la gestion des foyers de personnes âgées, des garderies, des crèches et des centres de loisirs. Dans ce

---

<sup>46</sup> La politique scolaire est enfin appelée à être discutée dans le cadre d'une nouvelle instance consultative : le conseil territorial de l'Éducation nationale.

domaine, les communes gardent la possibilité de lancer des initiatives propres, s'ajoutant aux prestations décidées par la loi <sup>47</sup>.

Quant aux pompes funèbres, jusqu'en 1993, elles constituaient un monopole communal qui remontait à 1904. Les lois n° 93-23 du 8 janvier 1993 modifiant le titre VI du livre III du code des communes et relative à la législation dans le domaine funéraire puis la loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 relative à la législation funéraire ont largement fait évoluer les règles de ce monopole. Le législateur a transformé cette activité en une activité concurrentielle, les entreprises privées étant, sous réserve d'obtenir un agrément préfectoral, autorisées à proposer leurs prestations. Les régies communales peuvent subsister mais sont donc soumises à la concurrence. Les pompes funèbres conservent malgré tout un caractère de service public par décision de la loi. Ce service considéré autrefois comme administratif est devenu industriel et commercial <sup>48</sup>.

Par ailleurs, certaines communes ou groupements de communes sont amenés à participer à la production électrique soit dans le cadre d'usine de récupération des déchets, soit dans le cadre de l'exploitation de micro-centrales, soit par le développement d'énergies renouvelables. En milieu rural, les communes restent maîtresses des réseaux. Elles bénéficient alors de subventions des départements, et de participations du fonds d'amortissement des charges d'électrification, qui permettent de financer des extensions de réseau et qui sont réparties par les départements, ce fonds étant alimenté par une taxe perçue sur la consommation d'électricité. Certaines communes sont également parties prenantes à la distribution d'énergies, même si ERdF et GRdF en supportent la charge majeure et la responsabilité.

Le patrimoine et la culture constituent, pour leur part, des domaines de décentralisation, ce que confirme la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, dans la lignée de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et aux protocoles de décentralisation culturelle. Il s'agit avant tout d'un transfert de charges, ce qui explique le peu de succès rencontré par cette politique reposant sur l'engagement volontaire des collectivités à assumer l'entretien et la valorisation du patrimoine culturel. La loi prévoit le transfert aux communes ou autres collectivités qui en font la demande de la propriété de certains immeubles

---

<sup>47</sup> CE, 11 octobre 1989, *Commune de Gardanne, Commune de Miramas, Commune de Port-Saint-Louis du Rhône*, req. n° 89288.

<sup>48</sup> CE, Section de l'Intérieur, avis n°358 102, 19 décembre 1995, *EDCE*.

classés et objets mobiliers classés, à titre gratuit, en contrepartie d'en assurer la conservation et la promotion. Les trois catégories de collectivités territoriales peuvent être propriétaires de musées ou de bibliothèques dont elles assurent la gestion.

Lié à la promotion du territoire communal, le tourisme a été amputé par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République qui a instauré le transfert de plein droit des offices de tourisme et de leurs missions au profit des EPCI à fiscalité propre (Code du tourisme, art. L. 134-1). Néanmoins, les communes peuvent rester investies de la gestion de leurs équipements touristiques et de l'animation de leur territoire.

De surcroît, la pratique du sport et des loisirs est facilitée par les initiatives communales en termes de réalisation et de gestion d'équipements : stades, piscines, salles de sports, piscines, parcs de loisirs...

En outre, l'action économique des communes se caractérise par la possibilité d'un grand nombre d'actions diverses : entretien des halles et des marchés, développement des réseaux de télécommunication, implantation de zones industrielles ou artisanales, aide aux entreprises, soutien aux associations de commerçants...

Dans le domaine de l'environnement, les compétences des communes sont moindres. Le cadre communal se prête peu à une vision stratégique d'une politique environnementale globale, pour laquelle le rôle de la région ou des EPCI semble davantage pertinent. Toutefois, on peut y rattacher indirectement la gestion de plusieurs compétences : services de distribution de l'eau, de l'assainissement, gestion des déchets ménagers, réglementation de la circulation et du stationnement, organisation de référendums locaux sur l'implantation d'éoliennes...

De façon plus anecdotique, jusqu'en 2008, les communes ou leurs groupements ont pu demander à se voir confier la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion de ports, le plus souvent de plaisance, et d'aérodromes civils. Après cette date <sup>49</sup>, les transferts se sont opérés de façon autoritaire.

---

<sup>49</sup> Loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire.

Les collectivités territoriales procurent éventuellement d'autres services aux administrés : désinfection, contrôle de denrées alimentaires ou des eaux de piscine... C'est plus spécialement le cas des communes dotées de services de désinfection et de cellules spécialisées, autrefois appelés bureaux municipaux d'hygiène.

Les initiatives des communes dans le domaine de la communication méritent enfin d'être mentionnées. Elles sont à l'origine du développement des réseaux de télévision par câble, dont l'installation passe par l'utilisation du domaine communal, et de réseaux de télécommunication. Des interventions qui ont questionné le juge administratif quant à leur caractère commercial. L'intervention du législateur a été nécessaire par la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique pour lever les incertitudes juridiques et permettre aux collectivités de se faire opérateurs (CGCT, art. L. 1425-1). La récente révision de cet article par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République réaffirme « *le respect du principe de libre concurrence sur les marchés de communication électroniques* » (art. 102).

## **2 - La charge du maire**

Outre les compétences imparties aux communes, existent en parallèle celles attribuées au maire, l'exécutif de la commune. Globalement, il est chargé de l'exécution des délibérations du conseil municipal, est le chef de l'administration communale (**a**) et le représentant de l'État dans la commune. À ce titre, il est chargé de la publication et de l'exécution des lois et règlements, de l'exécution des mesures de sûreté générale, et de diverses autres fonctions spéciales, comme celles d'officier de l'état civil et d'officier de police judiciaire (**c**). Il possède en outre des pouvoirs propres de police générale et spéciale (**b**).

### **a - Un indispensable chef d'orchestre**

Il faudra attendre la loi du 28 mars 1882 instaurant durablement le principe de l'élection du maire puis la loi du 5 mars 1884 entérinant définitivement le principe de l'élection du conseil municipal au suffrage universel pour qu'un équilibre entre pouvoirs délibératif et exécutif s'installe selon l'ordonnancement actuel. C'est-à-dire la primauté accordée à l'assemblée délibérative et un

rôle secondaire accordé à l'exécutif, du moins en théorie. Le maire est en effet placé sous le contrôle du conseil municipal. Toutefois, ce conseil ne peut le désinvestir.

Tout d'abord, le maire prépare le travail délibératif du conseil municipal, en mettant en état d'être débattues les affaires inscrites à l'ordre du jour. À la suite des votes, il incombe au maire de faire exécuter les délibérations adoptées. La loi a égrené plusieurs actes d'exécution à la charge du maire sans toutefois dresser une liste exhaustive. L'article 2122-21 du CGCT cite plusieurs domaines d'actes : conserver et administrer les propriétés communales, souscrire les marchés, représenter la commune en justice, etc. Bertrand Faure voit dans cet effort de précision du législateur une espèce de garde-fou : « *Face à la multiplicité des communes et la diversité de leurs tâches de proximité, l'inertie des maires, mal préparés à assumer leur fonction, représentait un risque pour la population* »<sup>50</sup>.

Le doyen Georges Vedel distinguait pour sa part la fonction d'exécutif de la fonction exécutive du maire<sup>51</sup>. La fonction d'exécutif consiste pour le maire à prendre toute mesure nécessaire afin de mettre en œuvre chaque délibération adoptée par le conseil. Le pouvoir d'exécution inclut une fonction plus générale permettant de faire fonctionner l'administration locale de manière permanente, indépendamment des conséquences des délibérations. Cette fonction relève des articles L. 2122-18, L. 3221-3 et L. 4231-3 du CGCT. Cette inscription permet au maire de prendre tout arrêté imposé pour le bon fonctionnement des services publics locaux et la gestion du personnel dont il est le supérieur hiérarchique.

À partir de cette distinction opérée par le doyen Vedel, seront abordées dans un premier temps les tâches relevant de la fonction d'exécutif, puis, dans un second temps, celles relevant de la fonction d'exécution.

Dans le cadre de sa fonction d'exécutif, le maire obéit à un principe de spécialité selon lequel le titulaire a l'obligation d'agir en vertu d'une délibération. Le pouvoir du maire se révèle dans ce cas subordonné. Régler spontanément une situation serait assimilé à une transgression de la compétence générale du conseil municipal voulue par la loi. Dès lors, le maire peut être sanctionné

---

<sup>50</sup> FAURE (B.), *Droit des collectivités territoriales*, Précis Dalloz, 4<sup>e</sup> éd., 2016, p. 294.

<sup>51</sup> VEDEL (V. G.), *Les bases constitutionnelles du droit administratif*, Economica/PUAM, 1986.

par le juge, qu'il s'agisse de la signature de contrats, de recrutement de personnel ou d'action en justice <sup>52</sup>. De la même façon, le juge condamne la pratique des exécutions anticipées, c'est-à-dire lorsque l'exécution intervient après l'adoption du conseil municipal mais avant la transmission de l'acte au représentant de l'État <sup>53</sup>. Le juge estime alors que l'arrêté est dépourvu de base légale et qu'il émane d'une autorité incompétente.

Une fois une délibération adoptée celle-ci doit être obligatoirement appliquée par le maire, en adéquation avec le principe de légalité. Le maire ne dispose ici d'aucun pouvoir discrétionnaire <sup>54</sup>. *A contrario*, si la délibération s'avère irrégulière, le maire a interdiction de l'exécuter. S'il applique une délibération illégale, il commet lui-même une illégalité <sup>55</sup>. Les actes ou arrêtés pris par le maire sont soumis à la règle de la subordination et ne doivent donc trahir ni l'esprit ni la lettre de la délibération dont ils doivent permettre l'exécution. L'arrêté d'exécution ne peut apporter que de simples précisions facilitant l'application de la délibération <sup>56</sup>.

Tenu d'exécuter des délibérations légales adoptées par le conseil municipal, le maire dispose toutefois du choix des moyens d'application. Soit il ajoute à la délibération des actes de volonté, tels que des règlements ou des décisions individuelles, soit il opère des opérations matérielles, comme la signature d'un contrat autorisé par une délibération.

Concernant sa fonction d'exécution, plus vaste que celle d'exécutif, le maire reçoit, pour l'assurer, la compétence générale de chef de l'exécutif nécessaire pour prendre toute mesure pour l'organisation et le fonctionnement de l'administration de la collectivité. Cette fonction s'apprécie par son critère finaliste : le bon déroulement des services publics locaux. Le maire se définit alors comme le chef de service de l'administration décentralisée et il reçoit les pouvoirs reconnus à tout chef de service. De la sorte, il exerce un pouvoir hiérarchique sur tous les agents de la commune. Il

---

<sup>52</sup> Respectivement, CE, avis sect. 10 juin 1996, *Préfet Côte-d'Or*, req. n° 176873, 176874 et 176875 ; CE, 18 mai 1973, *Ville de Cayenne*, req. n° 78734, 78735, 78736, 78740 et 78743 ; CE, 25 novembre 2002, *Syndicat départemental électricité et gaz Alpes-Maritimes*, req. n° 217704.

<sup>53</sup> CE, avis, sect. 10 juin 1996, *Préfet Côte-d'Or*, req. n° 176873, 176874 et 176875, D. 1996.269, note Nguyen Van Tuong, et 1997.45., note Benoît ; RDI 1996.269, note Llorens et Teneyre; RFDA 1997.83, note Douence.

<sup>54</sup> CE, 28 mai 1980, *Commune Evaux-les-Bains*, req. n° 15912.

<sup>55</sup> CE, 20 juin 1969, *Commune Terre-de-Bas*, req. n°74924.

<sup>56</sup> CE, 13 février 1985, *Syndicat communautaire d'aménagement de l'agglomération nouvelle Cergy-Pontoise*, req. n°48516.

les nomme sur les emplois créés par l'assemblée, détermine leurs service en les affectant ou en les mutant et détermine leur grade au sein de la hiérarchie, en réglant leur avancement, selon les lois et les statuts de la fonction publique territoriale. Il exerce également le pouvoir disciplinaire. De surcroît, comme tout supérieur hiérarchique, il dispose du pouvoir d'instruction, de réformation et d'annulation qu'il exerce à leur égard.

C'est en vertu de la loi que l'exécutif de la collectivité, désigné par elle comme « *seul chargé de l'administration* » (CGCT, art. L. 2122-18, L. 3221-3 et L. 4231-3) dispose de tels pouvoirs, que la jurisprudence lui reconnaît aisément<sup>57</sup>.

Pour ce faire, le maire dispose d'un pouvoir réglementaire, visant le service, l'organisation et ses agents et n'atteint qu'à la marge les administrés. Il existe également des mesures contraignantes, sans effet direct sur les administrés. Ces mesures appartiennent à la catégorie des mesures d'ordre intérieur et visent à établir un certain ordre intérieur dans les services, « *mais elles caractérisent généralement des mesures de moindre importance dont le juge n'entend pas connaître* »<sup>58</sup>. Le principal effet de ces mesures d'ordre intérieur est l'irrecevabilité du recours pour excès de pouvoir à leur égard, que ce recours soit intenté par un administré, par le préfet ou par un agent. Cet aspect est susceptible d'évoluer, les mesures d'ordre intérieur étant de plus en plus soumises à des voies de recours.

Il convient de préciser que le maire n'exerce pas la totalité des pouvoirs d'un chef de service. Bien souvent, c'est la compétence du conseil municipal qui est reconnu par la jurisprudence pour de nombreuses décisions<sup>59</sup>.

Le maire reçoit par ailleurs des pouvoirs propres, notamment des pouvoirs de police, et des compétences déléguées par l'État.

---

<sup>57</sup> CE, 6 janvier 1995, *Ville de Paris*, req. n°93428.

<sup>58</sup> FAURE (B.), *Op. cit.*, p. 305.

<sup>59</sup> CE, 21 février 1971, *Commune Sainte-Maure de Touraine*, req. n°74597.

## **b - Les pouvoirs de police du maire**

Le maire est à la fois autorité de police générale et autorité de police spéciale. L'existence des pouvoirs de police spéciale ne fait pas obstacle, pour le maire, à l'utilisation, en complément, de ses pouvoirs de police générale. Les articles L. 2212-1, 2212-2 et 2212-3 et s. du CGCT confèrent au maire les pouvoirs de police municipale et une compétence générale pour assurer le maintien de l'ordre public. Les objets de ces pouvoirs sont ainsi nombreux : sûreté, tranquillité, rassemblements, contrôle des débits de boissons, prévention et secours contre les accidents, fléaux et pollution, mesures à l'encontre des aliénés, police de la circulation, du stationnement sur la voie publique, police rurale, police des ports maritimes communaux, police des baignades...

Le maire ne peut refuser sa protection à des situations localement ressenties comme dangereuses pour le bon ordre. La jurisprudence l'autorise d'ailleurs à créer une police d'exception se caractérisant par l'édiction de mesures de police locale relevant l'exigence et la dureté des mesures de police nationale. Cette jurisprudence est connue sous l'appellation des concours des pouvoirs de police : une autorité de police générale locale peut édicter, sur son territoire, et si des raisons particulières le justifient, des mesures plus sévères que celles prises par une police supérieure, générale ou spéciale <sup>60</sup>, mais jamais plus indulgentes. Ce qui implique par ailleurs que l'intervention d'une telle police ne dessaisit pas le maire en principe. En outre, l'exercice des pouvoirs de police est placé sous un contrôle étroit de la juridiction administrative, qui n'hésite pas à opérer un contrôle de proportionnalité <sup>61</sup>.

Le maire doit également prêter sa protection non plus seulement à la sécurité matérielle relevant du triptyque de l'ordre public - sécurité, salubrité et tranquillité - mais aussi à des valeurs dont le juge estime que la société locale ne peut se dispenser, telle que la dignité de la personne humaine <sup>62</sup>. La moralité peut être prise en compte selon des circonstances locales particulières <sup>63</sup>.

---

<sup>60</sup> CE, 18 avril 1902, *Neiris-les-Bains*, req. n°04749, S. 1902.3.81, note Hauriou ; CE, 8 août 1919, *Labonne*, req. n°56377 ; et CE, sect., 18 décembre 1959, *Société « Les Films Lutetia »*, req. n°36385 et 36428.

<sup>61</sup> CE, 19 mai 1933, *Benjamin*, req. n°17413 et 17520, S. 1934.1, concl. Michel, note Mestre, D. 1933.3.354, concl. GCJA, vol. 1 n°82, concl.

<sup>62</sup> CE, Ass., 27 octobre 1995, *Commune de Morsang-sur-Orge et Ville Aix-en-Provence*, req. n°136727, concl. Frydman.

<sup>63</sup> CE, sect., 18 décembre 1959, *Société « Les Films Lutetia » et syndicat français des producteurs et exportateurs de films*, req. n°36385 et 36428, S. 1960.94, concl. Mayras ; AJ 1960.I.21, chr. Combarnous et Galabert ; D. 1960.171, note Weil ; JCP 1961.II.11898, note Mimin ; RA 1960.31, note Juret.

Des polices spéciales sont également attribuées aux maires : possibilité de compléter des règlements sanitaires (Code de la santé publique, art. 1 et 2), installations classées, cours d'eau, terrains de camping, etc.

Le maire détient donc des pouvoirs propres, indépendamment de l'assemblée locale, afin de faire respecter l'ordre public. En principe, ce pouvoir de police ne peut être délégué à une personne privée<sup>64</sup>. Une délégation des pouvoirs de police peut être toutefois envisagée au profit du président de l'EPCI auquel appartient la commune. Pour exemple, si cet EPCI est compétent en matière de voirie, les maires des communes membres peuvent déléguer leur prérogatives relatives à la police de la circulation et du stationnement au président de l'EPCI.

Ces pouvoirs sont assujettis par trois séries de limites. D'abord, par l'institution du régime de la police d'État. Il est instauré en fonction des besoins de la commune en matière de sécurité, besoins qui s'apprécient au regard, notamment, de la population permanente et des caractéristiques de la délinquance. Elle procède d'une décision de l'État pour les communes de plus de 20.000 habitants ou celles en proie à des problèmes de délinquance prégnants. Dans les communes ayant opté pour la police d'État, il incombe au préfet, et non au maire, la police des atteintes à la tranquillité publique et des manifestations publiques, sauf exceptions (foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, cafés, églises et autres lieux publics). Le maire reste compétent en matière de bruits de voisinage. Cette répartition peut entraîner des conflits de compétence.

Autre limite : le préfet est compétent pour prendre les mesures de police dont le cadre géographique dépasse le seul territoire d'une seule commune (CGCT, art. L. 2215-1). Enfin, l'exercice des pouvoirs de police du maire s'opère sous la surveillance du préfet. En cas de carence du maire, le préfet peut se substituer à lui, mais seulement après l'avoir mis en demeure.

On relèvera succinctement que le projet de loi « engagement et proximité », qui sera étudié par le Sénat en septembre 2019, suggère que les maires aient la possibilité d'établir des amendes administratives de 500 euros, par exemple en cas d'occupation illégale de l'espace public. Ce texte pourrait faire sensiblement bouger les lignes quant aux pouvoirs de police du maire.

---

<sup>64</sup> CE ass., 17 juin 1932, *Ville de Castenaudry*, req. n°99532.

Le maire est également officier d'état civil et officier de police judiciaire, grâce aux missions déléguées par l'État.

### **c - Les compétences déléguées de l'État**

En vertu de l'article L.1111-8-1 issu de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, l'État peut déléguer « *certaines de ses compétences* » à une collectivité ou à un EPCI qui en fait la demande. Dans ce cas, la collectivité exerce des compétences pour le compte de l'État et non plus des compétences d'attribution. La délégation n'implique aucune autonomie de la part de la collectivité exécutive. En d'autres termes, la collectivité délégataire ne peut que se conformer à l'autorité supérieure. Certaines délégations demeurent interdites pour des domaines touchant aux matières législatives : nationalité, droits civiques, garanties des libertés publiques, état et capacité des personnes...

Ces délégations concernent des compétences de nature judiciaire et administrative. Judiciaires, elles se rapportent à la qualité d'officier d'état civil du maire qui accomplit différents actes : mariage, naissance, adoption, décès, divorce... Dans ce cas, le maire agit sous le contrôle du procureur de la République, susceptible de lui adresser des observations et des injonctions.

Ces compétences lui confèrent également la qualité d'officier de police judiciaire afin de constater les infractions à la loi pénale et aux règles de délivrance du permis de construire devant le tribunal de police, ou pour réaliser certains actes utiles au fonctionnement du service public. Il est alors placé sous la surveillance du procureur général.

Administratives, les compétences de l'État déléguées au maire sont diverses, à l'instar des fonctions spéciales du maire relatives à l'organisation des élections.

Malgré la multitude et la diversité des compétences énumérés, assorties des pouvoirs du maire, les compétences relevant de l'échelon communal sont contraintes par des limites de différents ordres.

### 3 - Les limites de l'action des communes

Malgré un principe d'autonomie locale apparemment protecteur **(b)**, l'action communale est confinée par la notion d'intérêt local **(a)** et l'inéluctable essor de l'intercommunalité **(c)**.

#### a - L'intérêt local

Outre la répartition des compétences entre collectivités territoriales et EPCI, les compétences communales ont pour frontière l'intérêt local, c'est-à-dire qu'elles doivent concerner les affaires de la communes et ne peuvent empiéter sur les compétences d'autres collectivités territoriales ou établissements publics <sup>65</sup>. L'intérêt local joue ici le rôle de curseur délimitant les domaines des différents acteurs publics.

Il existe ainsi des limites d'ordre matériel tenant aux compétences confiées par les textes aux autres collectivités territoriales, à l'État ou à un établissement public <sup>66</sup>. De même, l'intervention de la commune est territorialement limitée au périmètre de la commune en question. Par ailleurs, la jurisprudence *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers*<sup>67</sup> contraint l'intervention des communes, afin qu'elle n'entame pas une concurrence quelconque de manière illégale avec l'initiative privée.

L'intérêt public local doit par ailleurs emprunter des formes concrètes et se traduire en actes ou en institutions. Toutefois, « *Il s'agit évidemment d'une notion difficile à définir, assez subjective et qui sera susceptible de variations en fonction du contexte local (...)* » <sup>68</sup>.

L'intérêt public local peut aussi être appréhendé par l'intermédiaire des « affaires locales ». Charge à l'assemblée délibérante de la commune d'en dessiner les contours. En effet, le juge

---

<sup>65</sup> CE, 16 juin 1997, *Département de l'Oise*, req. n°142691.

<sup>66</sup> CE, 21 juin 2000, *Commune de Charvieux-Chavagneux*, req. n°198237.

<sup>67</sup> CE, sect., 30 mai 1930, *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers*, req. n°06781, RD publ. 1930.530, concl. Josse ; S. 1931.3.73, concl., note Alibert.

<sup>68</sup> AUBY (J.-B.), AUBY (J.-F.) et NOGUELLOU (R.), *Droit des collectivités locales*, PUF, collection, Thémis, 6<sup>e</sup> éd., 2015. p. 231.

administratif n'effectue le plus souvent qu'un contrôle minimum sur les éléments pesant sur le choix de l'assemblée. « *Sa décision résulte de son appréciation touchant la compatibilité du jeu de la liberté locale avec les contraintes extérieures de l'ordre légal. Cette décision est donc largement imprévisible et relève de la seule opportunité* »<sup>69</sup>.

Cette notion suppose qu'il existe, au-delà des intérêts défendus par l'État, des intérêts locaux, départementaux et régionaux, défendus par les collectivités territoriales respectivement compétentes. Toutefois, la ligne de partage entre ces différents intérêts est difficile à établir. Face aux coûts croissants des projets, à leur mutualisation, à l'enchevêtrement des préoccupations, rares sont ceux désormais qui ne relèvent que d'un seul niveau d'administration et d'intérêt.

Les limites imposées aux communes par la soumission au principe d'intérêt local restent ainsi floues et malléables. De même, si le principe d'autonomie locale semble annoncer une certaine indépendance administrative des communes, une première réflexion atténuera cette interprétation.

## **b - Une brève approche de l'autonomie locale**

L'autonomie locale a été instituée par plusieurs textes. La Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée sous l'égide du Conseil de l'Europe le 15 octobre 1985, a été ratifiée par la France par la loi n°2006-823 du 10 juillet 2006. La Charte européenne du Conseil de l'Europe pose une série de principes protecteurs de cette autonomie locale. Elle vise à préserver les libertés locales sous leurs différentes formes. Son préambule proclame que « *les collectivités locales sont l'un des principaux fondements de tout régime démocratique* ». La Charte énonce que l'autonomie locale présuppose de reconnaître une capacité aux entités infra-étatiques de gérer des affaires publiques grâce à des conseils élus. Elle indique également que chaque collectivité locale doit pouvoir organiser ses services administratifs, dans le respect des lois en vigueur. Elle reconnaît en outre la possibilité d'instaurer un pouvoir d'adaptation des normes aux spécificités locales. Enfin, elle souligne que les collectivités doivent disposer de ressources propres suffisantes.

---

<sup>69</sup> FAURE (B.), *Op. cit.*, p. 587.

Le droit de l'Union européenne fait à son tour référence au principe d'autonomie locale dans l'article 4 du Traité de Lisbonne qui souligne que « *l'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale* ». Un article, malheureusement lapidaire, qui semble moins protecteur pour les collectivités territoriales que la Charte européenne de l'autonomie locale. « *Si le principe d'autonomie institutionnelle laisse à chaque État la faculté de définir son organisation territoriale, on ne peut s'en tenir à ce constat et passer sous silence l'impact des règles produites par les instances européennes. Il s'avère, en effet, que de manière indirecte, ces règles tendent à contraindre la marge de manœuvre dont disposent les collectivités territoriales puisque ces dernières sont, au même titre que les États, des sujets de droit de l'Union européenne* »<sup>70</sup>. Les règles édictées à ce niveau s'imposent aux échelons locaux comme l'a indiqué la Cour de Justice des Communautés européennes<sup>71</sup>. Ainsi, le droit de l'Union européenne influe sur les règles applicables par les collectivités territoriales et peut donc réduire leur autonomie.

L'Union européenne a par ailleurs créé un Comité des régions dans le cadre du Traité de Maastricht du 7 février 1992. Grâce à cette entité, les collectivités décentralisées sont incitées à occuper un rôle plus actif grâce à cet organe consultatif et à faire entendre leur voix.

En France, les règles relatives à l'autonomie locale relèvent en principe de la sphère de la loi. Le juge constitutionnel et le juge administratif s'attachent à faire respecter cette compétence du législateur. Il a ainsi été jugé que le législateur était compétent pour opérer une répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales<sup>72</sup>, pour déterminer les limites à l'intérieur desquelles une collectivité pouvait être habilitée à fixer elle-même le taux d'une imposition<sup>73</sup>, ou encore pour imposer aux collectivités territoriales une dépense obligatoire<sup>74</sup>. De fait, l'autonomie

---

<sup>70</sup> DONIER (V.), *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Collection « Les Mémentos », Série « Droit public », 2<sup>e</sup> éd., 2017, p. 19.

<sup>71</sup> CJCE, du 10 mars 1987, *Commission contre Italie*, aff. n° C-199/85.

<sup>72</sup> CC, n°90-274 DC du 29 mai 1990.

<sup>73</sup> CC n°90-277 DC du 25 juillet 1990, *loi relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux*.

<sup>74</sup> CC, n°90-274 DC du 29 mai 1990.

locale des communes est limitée en raison des compétences qui incombent au législateur pour définir les contours de cette autonomie.

Par ailleurs, le principe d'autonomie locale est adossé au principe de libre administration qui a été constitutionnellement consacré. Malgré cette reconnaissance suprême, la commune ne dispose toutefois pas d'une indépendance totale, loin s'en faut. Le principe de libre administration est énoncé à l'article 72 de la Constitution, mais l'article 34 y fait également référence. L'article 72, alinéa 3, dispose que « *dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ». L'article 34, alinéa 3, indique pour sa part que : « *la loi détermine les principes fondamentaux (...) de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources* ». À la lecture de ces deux alinéas, ressortent l'énonciation d'un principe constitutionnel, tempéré par le législateur qui mettra en musique la libre administration, à l'instar du principe d'autonomie locale, tout en lui adjoignant des limites.

Pour exemple, en vertu de l'article L. 5211-5 du CGCT, la création d'un EPCI relève du représentant de l'État : « *le périmètre d'un EPCI est fixé par arrêté du représentant de l'État dans le département lorsque les communes font partie du même département ou par arrêté conjoint des représentants de l'État dans les départements concernés* ». La liste des communes incluses dans le périmètre de l'EPCI est arrêtée par le préfet. Si cette liste est approuvée par les deux tiers au moins des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population - ou inversement par la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population- , le préfet arrête les contours de l'EPCI. Cette procédure implique que la création d'un EPCI peut être imposée à une commune contre son gré <sup>75</sup>. Ces pouvoirs exceptionnels n'ont toutefois pas été jugés contraires au principe de libre administration des collectivités territoriales en raison de l'intérêt général que revêt, selon le Conseil constitutionnel, la rationalisation de l'intercommunalité <sup>76</sup>.

Par ailleurs, le préfet a autorité pour contraindre, dans une moindre mesure depuis 2014, une commune à rejoindre un EPCI à condition de respecter certaines formalités. Si une commune reste isolée ou crée une enclave ou une discontinuité territoriale, le préfet dispose en effet de la

---

<sup>75</sup> CE, ord. 1<sup>er</sup> mars 2006, *Ministre délégué aux collectivités territoriales*, req. n°290417.

<sup>76</sup> CE, 30 janvier 2013, *Commune de Puyravault*, req. n° 363749 ; CC, n°2013-303 QPC du 26 avril 2013.

possibilité de mettre en œuvre une procédure ultime dérogatoire. Prévues à l'article L. 5210-1-2 du CGCT, cette procédure a été rétablie par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (NOTRé) et adaptée afin d'inclure les enseignements de la jurisprudence du Conseil constitutionnel *Commune de Thonon-les-Bains* <sup>77</sup>. De la sorte, sous réserve de tenir compte du Schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI), le préfet peut désormais proposer le rattachement d'une commune à un EPCI à fiscalité propre. Afin de respecter le principe de libre administration, le projet est transmis à la commune rattachée, à l'EPCI de rattachement, ainsi qu'à l'ensemble des communes membres de l'EPCI, pour avis simple. En zone de montagne, le projet est soumis en sus au comité de massif. La Commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) doit ensuite également émettre son avis. Le rattachement peut être prononcé par arrêté du préfet, sauf si la CDCI propose un autre projet à la majorité des deux tiers. C'est ce dernier projet, s'il existe, qui s'imposera alors au préfet. Le dispositif en vigueur du 1<sup>er</sup> juin 2013 jusqu'à la décision du Conseil constitutionnel du 25 avril 2014<sup>78</sup>, permettait au préfet d'appliquer une procédure de rattachement d'office d'une commune à un EPCI, procédure qui portait une atteinte manifestement disproportionnée au principe de libre administration, selon le Conseil Constitutionnel.

Enfin, il n'existe pas de protection des domaines de compétences, ce qui diminue fortement l'impact des principes d'autonomie locale et de libre administration. Les communes ne peuvent pas exercer de recours pour contester la méconnaissance de l'État de leurs compétences, contrairement à ce qui existe dans les États fédéraux ou dans les États régionaux. Ce mécanisme a toutefois été mis en place pour la Polynésie française. Michel Verpeaux et Laetitia Janicot relèvent que « *Prévu à l'article 12 de la loi organique n°2004-193 du 27 février 2004, il consiste dans la saisine préalable du Conseil constitutionnel sur le modèle du mécanisme de l'article 37, alinéa 2. Le Conseil a déjà rendu, sur ce fondement, huit décisions (...)* » <sup>79</sup>.

Le principe de libre administration sera plus amplement développé ultérieurement. D'autant que, outre la nécessité de se référer à un intérêt local et à un principe d'autonomie locale peu contraignant, l'essor des modèles accélérant la prédominance de l'intercommunalité a réduit considérablement les compétences communales.

---

<sup>77</sup> CC, n° 2014-391, QPC n°2014 du 25 avril 2014, *Commune de Thonon-les-Bains*.

<sup>78</sup> *id.*

<sup>79</sup> JANICOT (L.) et VERPEAUX (M.), *Droit des collectivités territoriales*, PUF, Collection « Major », 4<sup>e</sup> éd., 2017.

### **c - L'émergence de l'intercommunalité et la régression des compétences communales**

En parallèle, dans un souci de rationalisation de l'action publique, une volonté politique d'optimisation et de mutualisation des compétences et d'équipements a émergé depuis trois décennies, justifiant le développement des syndicats de communes et de l'intercommunalité, et incitant aux fusions de communes.

Cette volonté politique de rationalisation des services publics - et des deniers publics - a également motivé d'autres textes précurseurs, avant la mise en œuvre effective de la décentralisation dès 1982. Les modes de coopération entre collectivités ne sont apparus réellement qu'avec la loi du 22 mars 1890 créant les syndicats de communes. Le décret-loi du 30 octobre 1955 avait prévu la création de « groupements de collectivités publiques pour l'exploitation des services publics ». Puis, le décret n°55-604 du 20 mai 1955 relatif aux officiers publics ou ministériels et à certains auxiliaires de justice a instauré les syndicats mixtes à vocation unique, précédant la loi n°70-1297 du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales créant les syndicats à vocation multiple. À partir de 1960, une nouvelle vague de formes de coopération intercommunale a vu le jour avec l'ordonnance n°59-29 du 7 janvier 1959 et la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines, tandis que les rapports Guichard et Aubert réfrégnaient les ardeurs des défenseurs de l'intercommunalité. « *Le rapport Aubert, l'enquête auprès des maires de France organisée à la suite du rapport Guichard, avait en effet révélé en 1977 que le milieu communal français n'était pas prêt à accepter des formules systématiques de regroupement intercommunal* »<sup>80</sup>. La loi n°88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation a quant à elle développé davantage de souplesse en suggérant des formules de coopération intercommunale permettant aux communes de n'adhérer à des syndicats uniquement que pour une partie de leurs compétences.

La loi « Marcellin » n°71-588 du 16 juillet 1971 a par la suite encouragé la fusion de communes sous deux formes : la fusion simple ou la fusion-association. Mais cette initiative s'est soldée par un échec. C'est finalement la démarche de rationalisation sous la forme de l'intercommunalité sous l'égide des EPCI qui se développera. L'intercommunalité s'est finalement

---

<sup>80</sup> AUBY (J.-B.), AUBY (J.-F.) et NOGUELLOU (R.), *Droit des collectivités locales*, PUF, collection, Thémis, 6<sup>e</sup> éd., 2015. p. 61.

imposée face aux autres alternatives. Elle implique des transferts de compétences détenues initialement par les communes au profit des EPCI à fiscalité propre bénéficiant de ces transferts.

Toutefois, un EPCI ne remplace pas *sine die* un ensemble de communes. Une commune appartient à la catégorie des collectivités territoriales, contrairement à un EPCI. Une commune dispose de la clause de compétence générale, un EPCI est régi par le principe de spécialité. En effet, l'EPCI ne peut exercer que les compétences définies dans ses statuts, c'est le principe de spécialité qui se conjugue avec le principe d'exclusivité qui impose, qu'une fois une compétence transférée à un EPCI, la commune ne peut plus intervenir dans le champ de cette compétence <sup>81</sup>.

Toutefois, le principe de spécialité peut être entendu de façon extensive puisqu'un très grand nombre de compétences peuvent être dévolues à un EPCI. Ainsi, comment différencier un EPCI d'une collectivité territoriale ? La transformation de l'un en l'autre étant d'ailleurs réalisable. La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriale a prévu qu'un EPCI pouvait devenir une commune nouvelle, c'est-à-dire une collectivité territoriale. On relèvera néanmoins l'absence de clause de compétence générale pour les EPCI, qui reçoivent uniquement des compétences d'attribution. Quant aux établissements publics, ils sont eux aussi régis par le principe de spécialité qui limite leur liberté d'action afin, parallèlement, de protéger celles des communes, dans une moindre mesure.

Enfin, dans la continuité de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, puis de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « loi Chevènement », la loi précitée du 16 décembre 2010 pose le principe d'une couverture complète du territoire français d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Autrement dit, toute commune doit désormais adhérer à un EPCI, mais à un seul.

Avec la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriale, une étape majeure du développement de l'intercommunalité a ainsi été franchie. Les communes ne peuvent s'y soustraire. et doivent nécessairement adhérer à un EPCI afin d'achever la carte intercommunale. Cette obligation peut être perçue comme une atteinte aux principes de libre

---

<sup>81</sup> CE, Ass., 16 octobre 1970, *Commune de Saint-Vallier*, req. n°71536.

administration ou d'autonomie locale, mais le juge administratif n'a pas sanctionné cette démarche forcée. La loi MAPTAM n°2014-58 du 27 janvier 2014 a sensiblement modifié le paysage intercommunal, notamment en faveur des métropoles. A son tour, la loi NOTRe n°2015-991 du 7 août 2015 a soutenu le renforcement des EPCI à fiscalité propre, en élargissant les seuils et les compétences obligatoires. L'intercommunalité a ainsi pu irriguer l'ensemble du territoire national sous diverses formes grâce aux transferts de compétences, obligatoires ou optionnels, des communes vers les EPCI.

## **B - Des communes aux intercommunalités**

La coopération intercommunale des entités locales est une condition indispensable de la réussite de l'administration territoriale. Le sénateur Mathieu Darnaud définit la coopération intercommunale de la sorte : « *La coopération intercommunale est le processus par lequel les communes se regroupent pour exercer ensemble des compétences qui ne peuvent l'être efficacement qu'à une échelle plus large que les limites administratives communales* »<sup>82</sup>.

Idéalement, les compétences doivent être exercées à l'échelon le mieux adapté, dans le respect du principe de subsidiarité. Cet exercice de compétences doit prendre en compte l'appréhension la plus efficiente possible du territoire, la mutualisation adéquate d'équipements dans un souci d'économies d'échelle et du maintien des services publics à leur plus haut niveau. Les structures intercommunales exercent des compétences de différents ordres : obligatoires ou inscrites dans leurs statuts, optionnelles, facultatives ou déléguées. Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) notamment peuvent exercer des compétences déléguées par une collectivité territoriale autre que la commune, compétences déterminées de façon ni obligatoire, ni optionnelle, sans contrainte, et établies par voie de convention.

Ainsi, l'intercommunalité semble avoir les faveurs du législateur et du politique pour mener des missions de service public, ce qui a entraîné un développement certain des EPCI, à fiscalité

---

<sup>82</sup> DARNAUD (M.), Rapport d'information de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) par la mission de contrôle de suivi des lois de réforme territoriale (2) sur la revitalisation de l'échelon communal, Sénat, Rapport, n°110, 7 novembre 2018, DARNAUD (M.), Rapport d'information de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) par la mission de contrôle de suivi des lois de réforme territoriale (2) sur la revitalisation de l'échelon communal, Sénat, Rapport, n°110, 7 novembre 2018, p.68.

propre ou pas, et sous diverses formes (1). Malheureusement, cet essor, en ajoutant des structures et donc en nourrissant le millefeuille territorial, a complexifié la carte intercommunale. Des outils ont été élaborés afin d'accompagner cette expansion (2) sans toutefois remédier totalement aux lacunes de l'intercommunalité (3).

## 1 - L'essor et les visages de l'intercommunalité

Si l'intercommunalité a été favorisée ces deux dernières décennies pour administrer au plus près des citoyens le territoire français, elle-même a dû s'adapter et subir un effort de simplification qui est loin d'être achevé. En effet, la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) s'est traduite par une réduction drastique du nombre d'EPCI à fiscalité propre, passé de 2.062 à 1.266 au 1<sup>er</sup> janvier 2017, soit une diminution de 39%. En janvier 2018, la France comptait 1.263 EPCI à fiscalité propre (outre la métropole de Lyon).

Sous l'appellation de coopération intercommunale se regroupent diverses entités, des syndicats de communes (a) aux métropoles (e), en passant par les différents types de communautés (b, c et d), les Pays, les Pôles métropolitains et les Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) (f).

### a - Les syndicats

La structure de coopération intercommunale la plus prolifique est le syndicat de communes régi par les articles L.5212-1 à L. 5212-34 du CGCT. Début 2017, on dénombrait 8.919 syndicats intercommunaux en France <sup>83</sup>, 7.834 SIVU au 1<sup>er</sup> janvier 2017 <sup>84</sup>. Le syndicat de communes à vocation unique (SIVU), institué par la loi du 22 mars 1890, est la forme la plus ancienne de coopération intercommunale, ayant succédé aux ententes intercommunales. Il poursuit un objet précis, défini dès sa création dans les statuts (eau, électrification, collecte des déchets...). Les syndicats de communes à vocation multiple (SIVOM) ont été créés par l'ordonnance n°59-33 du 5 janvier 1959 relative à la décentralisation et à la simplification de l'administration communale. Une

---

<sup>83</sup> VITAL DURAND (E.), *Les collectivités territoriales en France*, Hachette supérieur, Collection « Les Fondamentaux », 7<sup>e</sup> éd., 2017. p. 115.

<sup>84</sup> *id.*

distinction supprimée par la loi n°70-1297 du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales. Le syndicat de communes est aujourd'hui assez souple et offre une large possibilité de modulation de son statut. Il est librement créé par les communes, soit à l'unanimité, soit à la majorité des deux tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population, ou de la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population.

Les syndicats n'ont pas de compétence obligatoire, chacun est ainsi constitué d'un ou plusieurs objets fixés par les statuts initiaux. Depuis la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, une commune peut adhérer à un syndicat pour une partie seulement des compétences qu'il exerce. Les dispositions locales et les statuts de chaque syndicat définissent les conditions dans lesquelles ce « syndicalisme à la carte » est exercé, notamment en ce qui concerne l'organisation des délibérations.

Quant au syndicat mixte, également établissement public de coopération, il peut être constitué entre des collectivités territoriales différentes, des communes, des EPCI ou des chambres consulaires mais qui doit comprendre au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales. On en comptait 3.187 au 1<sup>er</sup> janvier 2014, un chiffre en baisse depuis la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010. Il existe deux types de syndicats mixtes : ouverts ou fermés.

Le syndicat mixte fermé est uniquement composé d'EPCI et est administré par un comité composé de représentants de ses membres : les communes peuvent désigner tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie du conseil syndical. Quant aux EPCI, ils peuvent choisir un membre de leur organe délibérant ou un conseiller municipal d'une commune membre. Le juge administratif dénie aux syndicats mixtes fermés, établissements publics, le statut d'EPCI<sup>85</sup>. Ce type de syndicats est - était - notamment compétent en matière de gestion de l'eau, de collecte et de traitement des déchets, ou encore pour la gestion de réseaux et de services locaux de communication électronique.

Le syndicat mixte ouvert comprend, pour sa part, une plus grande diversité parmi ses membres : collectivités territoriales, groupement, personnes morales de droit public, etc. Il est

---

<sup>85</sup> CE, 5 janvier 2005, *Syndicat des Eaux du Nord*, req. n°265938, concl. Bergeal.

administré par un conseil communal. Il est constitué en vue de gérer un service ou mettre en œuvre une opération ou des actions pour lesquelles les membres ont un intérêt commun

Quant aux EPCI, ce sont des personnes morales de droit public constituée par l'association de plusieurs communes afin de mutualiser moyens et services au profit d'un projet commun global à l'ensemble du territoire défini.

### **b - Les communautés urbaines**

La communauté urbaine est le premier type de communauté à voir le jour, après les syndicats de communes institués en 1890. Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, la communauté urbaine a longtemps été la structure la plus développée de l'intercommunalité, jusqu'à la création en 2010 des métropoles. Elle constitue un regroupement de communes d'un seul tenant et sans enclave doté de plus de 250.000 habitants. Ce seuil a été initialement fixé à 50.000 habitants par la loi n°66-1069 du 31 décembre 1966, avant d'être modifié par la loi n°92-125 du 6 février 1992, puis d'être fixé à 500.000 habitants par la loi n°99-586 du 12 juillet 1999. Ce seuil sera ensuite réduit à deux reprises : à 450.000 habitants par la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 puis à 250.000 habitants par la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropole (MAPTAM). Elle ne concerne plus dorénavant que les très grandes agglomérations. La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a pour sa part introduit des dérogations temporaires quant aux seuils fixés.

La création de communauté urbaine est créée sans condition de durée et sur la base du volontariat. Seules les quatre premières communautés urbaines ont été créées d'office par la loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines : Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg. Les cinq communautés urbaines suivantes à l'initiative des collectivités par voie de décret entre 1969 et 1973. La loi n°92-125 du 6 février 1992 a déconcentré le pouvoir de décision au niveau préfectoral. Le législateur n'a prévu aucune procédure de retrait, l'adhésion est donc définitive. Une communauté urbaine peut toutefois être dissoute.

Désormais, la création de communautés urbaines ne s'opère plus *ex nihilo* mais provient de la transformation ou de fusion d'EPCI existants. Ainsi, à périmètre constant, des communautés

d'agglomérations ont désormais la possibilité de se transformer en communautés urbaines. De grandes disparités sont ainsi constatées entre les communautés urbaines : celle d'Alençon, créée en 1996, compte 57.000 habitants et 34 communes ; celle du Grand Paris-Seine et Oise, créée en 2016, compte plus de 409.000 habitants et réunit 73 communes <sup>86</sup>. À l'inverse, certaines communautés ont changé de statut et sont devenues des métropoles, tel est le cas de Lille Métropole Communauté urbaine (LMCU) devenue Métropole européenne de Lille (MEL).

À la différence des communautés de communes et des communautés d'agglomération, toutes les compétences des communautés urbaines sont obligatoires. L'intérêt communautaire est parfois cité mais il doit auparavant être défini à la majorité des deux tiers <sup>87</sup>. Les compétences de la communauté urbaine sont, de façon non exhaustive, les suivantes : développement et aménagement économique ; aménagement de l'espace communautaire ; équilibre social de l'habitat ; politique de la ville ; gestion des services d'intérêt collectif (eau, assainissement, cimetières, abattoirs, etc.) ; protection de l'environnement et politique du cadre de vie ; aménagement et entretien des aires d'accueil des gens du voyage. Les communautés urbaines peuvent également exercer des compétences par voie de convention pour le département. En outre, dans un souci de simplification, la communauté urbaine est substituée de plein droit au syndicat de communes ou au syndicat mixte, dont le périmètre est identique au sien.

Les communautés urbaines antérieures à la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 continuent d'exercer obligatoirement les compétences qui leur avaient été attribuées. Ces blocs peuvent néanmoins être élargis après accord du conseil de communauté et des conseils municipaux des communes membres.

Si la communauté urbaine comprend un ou plusieurs quartiers prioritaires de la ville, l'EPCI peut se doter d'un volet relatif à la cohésion sociale et urbaine.

Alors que les communautés urbaines se sont dessinées surtout en milieu urbain, les communautés de communes ont émergé aussi bien en milieu rural que urbain.

---

<sup>86</sup> ANDRE-PINA (S.) in AUBELLE (V.), COURTECUISSÉ (C.), PASQUIER (R.) et KADA (N.) sous la direction de), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger Levrault, 2017 p. 215.

<sup>87</sup> TA Lille, 16 décembre 2004, *Communauté urbaine de Lille*, n°0306080 - Rép. min. n°68314, JOAN, 31 janvier 2006, p. 1025.

### **c - Les communautés de communes**

Le législateur a créé les communautés de communes par la loi d'orientation n°92-125 du 19 janvier 1992 relative à l'administration territoriale de la République (ATR). Elles sont implantées aussi bien en zones rurales qu'en zones urbaines ; la loi n°93-122 du 29 janvier 1993 sur la prévention de la corruption a supprimé les mots « en milieu rural » figurant auparavant à l'ancien article L. 167-3 du Code des communes. Les communautés de communes sont conçues comme une adaptation des anciens districts.

La communauté de communes est un EPCI à fiscalité propre qui associe des communes, d'un seul tenant et sans enclave, avec une population minimale de 15.000 habitants, au sein d'un espace de solidarité afin d'élaborer un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace. Concernant le seuil de population, des dérogations ont été aménagées. La double condition de continuité géographique, et dépourvue d'enclave, n'est pas exigée pour les communautés de communes nées avant la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, ou issues de la transformation d'un district ou d'une communauté de villes, catégories désormais supprimées de la carte intercommunale.

La formule a rencontré un véritable succès, en raison certainement du statut financier et fiscal de ce type d'EPCI. Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, il existait 1.019 <sup>88</sup> communautés de communes regroupant 26.839 communes, concernant une population totale d'un peu plus de 23 millions d'habitants <sup>89</sup>. Depuis l'instauration de cette catégorie d'EPCI à fiscalité propre, ce sont près de 1.500 communautés de communes <sup>90</sup> qui ont vu le jour.

La communauté de communes exerce en lieu et place des communes membres des compétences obligatoires et des compétences optionnelles. Les compétences obligatoires sont les suivantes : aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, actions de développement économique (CGCT, article L. 4251-17), gestion des milieux aquatiques et

---

<sup>88</sup> RIBOT (C.), « Communauté de communes », in AUBELLE (V.), COURTECUISSÉ (C.), PASQUIER (R.) et KADA (N.) sous la direction de), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger Levrault, 2017 p. 210.

<sup>89</sup> *id.*

<sup>90</sup> *id.*

prévention des inondations, aménagement et entretien des aires d'accueil des gens du voyage, collecte et traitement des déchets, assainissement et eau (toutes deux au 1<sup>er</sup> janvier 2020 ou 2026)...

En sus, s'ajoutent des compétences optionnelles, c'est-à-dire trois des neuf compétences citées ci-après : politique du logement et cadre de vie, politique de la ville, création, aménagement et entretien de la voirie, équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire, action sociale d'intérêt communautaire, eau, assainissement et création et gestion des maisons de services au public. Si l'une de ces compétences est conditionnée à l'intérêt communautaire, celui-ci est défini par le conseil de communauté à la majorité des deux tiers.

Une communauté de communes peut également emprunter des délégations de compétences au département *via* la signature de conventions.

Les communautés d'agglomération ont été instaurées plus tardivement, mais elles ont été imaginées sur des fondements similaires.

#### **d - Les communautés d'agglomération**

Créée avec la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, la communauté d'agglomération est soumise aux dispositions des articles L. 5211-1 à L. 5211-62 puis à celles des articles L.5216-1 à 52-10 du CGCT. La communauté d'agglomération remplace les communautés de villes, instaurées par la loi n°92-125 du 6 février 1992. Celles-ci n'avaient rencontré que peu de succès puisque que seules cinq communautés de ville avaient été créées.

Établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, la communauté d'agglomération doit comprendre plus de 50.000 habitants avec une commune centre de 15.000 habitants, d'un seul tenant et sans enclave. La communauté d'agglomération regroupe ainsi des entités dont le total d'habitants se situe donc entre 15.000 habitants - seuil de la communauté de communes - et la communauté urbaine - seuil actuel à partir de 250.000 habitants.

À l'instar d'autres EPCI, les conditions de seuil peuvent être assouplies dans certains cas, afin de permettre son développement. Le seuil démographique de 15.000 habitants ne s'applique

pas lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département, la commune la plus peuplée de département, ou - depuis la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 NOTRe précitée - lorsque la commune la plus peuplée est la commune centre d'une unité urbaine de plus de 15.000 habitants. De même, le seuil de 50.000 habitants est abaissé à 30.000 habitants lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département, en cas de faible densité du territoire. Ce seuil peut également être relevé en raison de variations saisonnières de la population depuis la loi du 16 décembre 2010. Dans ce cas, le nombre d'habitants est basé sur la population définie pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement. Il doit excéder le seuil de 50.000 habitants d'au moins 20% et la population doit être augmentée de plus de 50%. D'autres assouplissements ont été - au mois provisoirement - introduits, notamment pour les communes littorales.

De cette souplesse résulte un certain succès de la communauté d'agglomération. En 2001, 90 créations ont été dénombrées, en 2006, 141. Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, 218 communautés d'agglomération étaient recensées, regroupant 7.184 communes et 24 millions d'habitants<sup>91</sup>. Suite aux dérogations instaurées, la communauté d'agglomération recouvre désormais des caractéristiques très variables. *« Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, 19 communautés d'agglomération regroupent moins de 50.000 habitants tandis que cinq autres sont composées de plus de 300.000 habitants »*<sup>92</sup>.

La création d'une communauté d'agglomération, sans condition de durée, repose sur la volonté des communes. L'article L. 5210-1 du CGCT rappelle le principe de cette démarche volontariste : *« le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur le libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité »*. Toutefois, elle peut aussi émaner du préfet après avis de la Commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI). Un arrêté préfectoral de périmètre délimite alors la liste des communes concernées. Chaque commune devra ensuite se prononcer sur le projet de périmètre et les statuts du futur EPCI dans un délai de trois mois.

Si la création de l'EPCI peut découler d'un arrêté préfectoral après accord au minimum des deux tiers ou la moitié des conseils municipaux concernés (représentant respectivement plus de la

---

<sup>91</sup>ANDRE-PINA (S.), « Les communautés d'agglomération », in AUBELLE (V.), COURTECUISSÉ (C.), PASQUIER (R.) et KADA (N.) (sous la direction de), *Op. cit.*, p. 204.

<sup>92</sup> *id.*

moitié ou les deux tiers de la population totale), elle peut également émerger de la fusion ou de la transformation d'EPCI existants.

Cette forme d'EPCI permet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité en vue d'élaborer et conduire un projet commun de développement urbain et d'aménagement du territoire. Bien que destinée aux territoires urbains, la communauté d'agglomération peut intégrer des communes rurales.

Les compétences de la communauté d'agglomération ont progressivement été élargies. Elle aussi exerce des compétences obligatoires, des compétences optionnelles et des compétences facultatives, si elle le souhaite, selon l'article L.5216-5 du CGCT. Comme pour les autres EPCI, le transfert de compétences répond aux principes de spécialité et d'exclusivité et implique le dessaisissement des communes membres. Ces compétences sont énumérées dans les statuts. Neuf sont obligatoires que l'on nommera sommairement : développement économique, aménagement de l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat, politique de la ville, gestion des milieux aquatique et prévention des inondations (depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018), accueil des gens du voyages (depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017), collecte et traitement des déchets (idem), assainissement et eau (toutes deux au 1<sup>er</sup> janvier 2020).

Parmi les compétences optionnelles, la communauté d'agglomération peut choisir trois compétences parmi sept : création et entretien de la voirie communautaire, eau et assainissement (jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2020 en théorie), équipements sportifs et culturels d'intérêt communautaire, protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie, action sociale d'intérêt communautaire et création et gestion des maisons de services au public et définition des obligations de service au public afférentes (jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2017). Le choix des compétences optionnelles est établi en conseil municipal.

De surcroît, la communauté d'agglomération peut exercer en outre des compétences facultatives par convention passée avec le département, par exemple dans les domaines de l'action sociale ou de la voirie.

Particularité de la communauté d'agglomération, elle intègre un volet sur la cohésion sociale et urbaine, à condition qu'au moins un quartier des communes membres soit classé en quartier prioritaire de la ville.

*« C'est sans doute aujourd'hui la catégorie des communautés d'agglomération qui est la moins pertinente. Les communautés d'agglomération les plus peuplées et les plus urbaines, si elles le souhaitent, pourraient être érigées en communautés urbaines - quitte à assouplir légèrement les conditions de création de celles-ci - tandis que les autres, en particulier les étranges communautés d'agglomération rurales, rejoindraient le rang des communautés de communes dont elles ne se distinguent guère dans les faits »<sup>93</sup>.*

Dernière née des EPCI, la Métropole en constitue désormais la forme la plus aboutie.

#### **e - Les métropoles**

*« Plus récemment s'est imposée la conviction que, pour affronter la compétition internationale des territoires, il fallait créer des structures plus fortes encore pour les grandes agglomérations »<sup>94</sup>.* Ainsi a été posé le principe de la métropole par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et son régime établi par la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014. À l'origine, la formule de la métropole devait être réservée aux ensembles urbains d'au moins 500.000 habitants. Ce seuil a cependant été abaissé par la loi MAPTAM précitée du 27 janvier 2014.

L'article L. 5217 du CGCT, issu de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), prévoyait qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2015, seraient transformés par décret en métropoles les EPCI à fiscalité propre de plus de 400.000 habitants dans une aire urbaine de plus de 650.000 habitants, au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). La loi du 27 janvier 2014 précitée a enfin prévu la transformation automatique de certains EPCI en métropole de droit commun (Lille, Toulouse,

---

<sup>93</sup> DARNAUD (M.), *Rapport d'information de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) par la mission de contrôle de suivi des lois de réforme territoriale (2) sur la revitalisation de l'échelon communal*, Sénat, Rapport, n°110, 7 novembre 2018, p. 99.

<sup>94</sup> AUBY (J.-B.), AUBY (J.-F.) et NOGUELLOU (R.), *Droit des collectivités locales*, PUF, collection, Thémis, 6<sup>e</sup> éd., 2015. p. 385.

Bordeaux, Nantes Strasbourg, Rennes, Caen, Brest, Grenoble, Rouen et Montpellier), après intervention d'un décret, et a doté certaines Métropoles de régimes spécifiques, sur lesquelles nous reviendrons ultérieurement. D'autres pouvaient, toujours par décret, obtenir ce statut sous réserve d'accord majoritaire des deux tiers des communes.

Dans tous les cas, une métropole peut être créée de manière volontaire par accord des deux tiers des communes représentant plus de la moitié de la population, ou par un EPCI à fiscalité propre de plus de 400.000 habitants incluant le chef-lieu de région, ou par un EPCI centre d'une zone d'emplois de plus de 400.000 habitants, au sens de l'INSEE, et qui exerce les compétences légales dévolues aux métropoles suite à la loi MAPTAM.

Il s'agissait de doter les plus grandes agglomérations d'une structure plus adaptée à leur taille et d'améliorer leur rayonnement au niveau européen. Le législateur a pourtant décidé de ne pas conférer le statut de collectivité territoriale aux métropoles, comme le suggérait le rapport du Comité Balladur.

Les Métropoles ont vocation à exercer un ensemble de compétences renforcées sur le territoire, dont des compétences étatiques, régionales et départementales (CGCT, art. L. 5217-2). Le champ d'action des métropoles a été précisé au fil de la législation. C'est la loi NOTRÉ qui a établi qu'elles exerceraient de plein droit des compétences communales et départementales (CGCT, art. L. 5217-2 IV), obligatoires et optionnelles. À ces compétences s'ajoutent des compétences facultatives et certaines compétences de la région, notamment en matière économique et ce, à condition que les deux entités signent une convention.

Les compétences obligatoires de la métropole concerne les domaines suivants : développement et aménagement économique, social et culturel, aménagement de l'espace métropolitain, politique locale de l'habitat, politique de la ville, gestion des services d'intérêt collectifs (eau et assainissement à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020) et la protection et mise en valeur de l'environnement. La métropole doit en sus exercer par délégation ou après transfert trois groupes de compétences du département sur une liste de neuf compétences : attribution d'aides en faveur du fonds de solidarité pour le logement, actions en faveur de l'autonomie des personnes en difficulté, insertion, aide aux jeunes en difficulté, actions de prévention auprès des jeunes et des familles en difficulté, actions auprès des personnes âgées, tourisme, collèges et gestion des routes classées dans

le domaine public routier départemental. La loi NOTRÉ prévoit que la Métropole doit exercer ces compétences départementales après signature d'une convention entre les deux parties (CGCT, art. L. 5217-2 IV). En cas de délégation, la métropole agit au nom et pour le compte du département, en cas de transfert, la métropole agit en lieu et place du département.

Par ailleurs, la métropole peut conclure des convention avec l'État ou la région, afin que ces derniers lui délèguent respectivement des compétences supplémentaires - facultatives - liées au logement ou au développement économique, à la construction et à l'entretien des lycées.

Bien d'autres structures de coopération intercommunale ont vu le jour. Seront présentées ci-dessous trois d'entre elles : les Pays, les Pôles métropolitains et les Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR).

#### **f - Les Pays, les Pôles métropolitains et les PETR**

La notion de Pays est apparue dans la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et, plus récemment, dans la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat. Un Pays regroupe des communes ou des EPCI représentant une communauté d'intérêt en raison de leur appartenance à un territoire caractérisé par une cohésion géographique, culturelle, économique et sociale. *« Le pays n'a pas vocation à être une structure d'exercice de compétences locales, il est essentiellement défini comme un territoire présentant une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale (art. 22 loi de 1995). Il s'agit plus précisément d'un cadre territorial dans lequel les collectivités territoriales peuvent élaborer un projet de développement durable du territoire (via un document particulier, la Charte de développement du pays) »*<sup>95</sup>.

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a supprimé la possibilité de créer de nouveaux Pays ; ceux déjà existants ont toutefois la possibilité de continuer à fonctionner. C'est pourquoi, nous ne nous attarderons pas davantage sur cette entité vouée à disparaître.

---

<sup>95</sup> AUBY (J.-B.), AUBY (J.-F.) et NOGUELLOU (R.), *Op. cit.*, p. 58-59.

Le Pôle métropolitain a été créé par la loi 2010-1563 du 16 décembre 2010, texte remanié par la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 qui a ajouté au système des métropoles un mécanisme de « Pôle métropolitain » institué à l'article L. 5731-1 du CGCT. Il s'agit d'un établissement public « *constitué par accord entre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ainsi que, le cas échéant, la métropole de Lyon, en vue d'actions d'intérêt métropolitain, afin de promouvoir un modèle d'aménagement, de développement durable et de solidarité territoriale* ». Cette définition tend à l'assimiler à un syndicat mixte fermé puisqu'il est uniquement formé d'EPCI. Il a pour objectif de mettre en œuvre des actions d'intérêt métropolitain, afin de promouvoir un modèle d'aménagement, de développement durable et de solidarité territoriale, dans un espace comprenant plus de 300.000 habitants autour d'un EPCI de plus de 150.000 habitants. La loi MAPTAM de 2014 précitée a assoupli le régime du Pôle métropolitain. Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, étaient recensés 12 Pôles.

Un Pôle métropolitain peut voir le jour s'il regroupe des EPCI à fiscalité propre, dont l'un d'eux compte au moins 100.000 habitants. Par dérogation, la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 prévoit qu'un tel Pôle peut comporter sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave des EPCI à fiscalité propre, dont l'un d'eux compte plus de 50.000 habitants et est limitrophe à un pays étranger.

Le Pôle métropolitain constitue ainsi un échelon supplémentaire dans le millefeuille de l'intercommunalité alors qu'il doit reposer un intérêt métropolitain. Ne serait-il pas plus judicieux dans ce cas de transférer le projet à l'EPCI du territoire ? L'émergence des Pôles métropolitains est sujet à polémiques car complexe et peu différenciable des structures existantes auparavant.

De nature comparable aux Pôles métropolitains, mais plutôt destinés aux territoires ruraux ou périurbains, la création d'un Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) est encouragée par la loi MAPTAM, notamment à travers la possibilité de transformer un syndicat mixte de droit commun ou un syndicat mixte de pays en PETR (CGCT, art. L. 5741 et art. 79 II et III de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014). Établissement public constitué de plusieurs EPCI à fiscalité propre sur un périmètre d'un seul tenant et sans enclave, son régime juridique relève de celui des syndicats mixtes.

Le PETR qui constitue juridiquement un groupement de collectivités territoriales est uniquement constitué d'EPCI à fiscalité propre, sans condition démographique, sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave. Le PETR a pour fonction d'élaborer un projet de territoire dans les domaines suivants : développement économique, aménagement des l'espace ou transition éconologique. Il comprend un conseil syndical dans lequel chaque EPCI est représenté, d'une conférence des maires et d'un conseil de développement au rôle consultatif réunissant les acteurs économiques, sociaux, culturels, éducatifs scientifiques et associatifs. Suite à l'interdiction de créer de nouveaux Pays, les PETR semblent voués à prendre leur relais.

D'autres formes de coopération territoriale incluant les communes existent : les entreprises publiques locales (EPL), c'est-à-dire les sociétés d'économie mixte (SEM) et les sociétés publiques locales (SPL), les groupements d'intérêt public, etc. Ont précédemment été présentées les principales entités actrices de l'intercommunalité avant d'explicitier les outils propres à l'intercommunalité.

## **2 - Les outils de plus en plus développés de l'intercommunalité**

Pour structurer son inéluctable essor et sa diversité, voire sa complexité, l'intercommunalité a dû se doter d'outils et d'instances de supervision, tels que la Commission départementale de la coopération intercommunale (a), le Schéma départemental de la coopération intercommunal (b) et les conseils de développement (c).

### **a - La Commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI)**

La Commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) a été créée par la loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (ATR). Une CDCI est instituée dans chaque département et est obligatoirement présidée par le préfet. Depuis la loi n°2013-405 du 17 mai 2013, les représentants des communes et des intercommunalités sont majoritaires à raison, respectivement, de 40% de maires, adjoints ou élus municipaux, et de 40% de représentants d'EPCI à fiscalité propre. Les sièges restants sont répartis entre des représentants des syndicats mixtes et des syndicats de communes (5%), des représentants du conseil départemental

(10%) et du conseil régional (5%). Chaque délibération est adoptée à la majorité absolue des suffrages exprimés. Les séances de la CDCI sont publiques mais peuvent se réunir à huis clos à la demande de cinq membres puis sur décision de la majorité absolue des membres présents ou représentés.

Son objectif est de rendre plus efficace la coopération intercommunale. Ses attributions ont été progressivement étendues, elle est notamment consultée par le préfet lors de toutes les étapes majeures de regroupements communaux. S'il existe un projet de création d'un EPCI à fiscalité propre ou d'un syndicat mixte à l'initiative du préfet, la commission est obligatoirement saisie.

L'avis de la CDCI peut également être requis en cas d'adhésion d'une commune nouvelle à un groupement intercommunal, ou en cas de fusion de groupements. Il en va de même lorsqu'une commune souhaite se retirer d'un syndicat de communes ou d'une communauté de communes, adhérer à une communauté de communes ou lui retirer une ou plusieurs compétences. D'autres cas de demandes d'avis de la CDCI sont énumérés par le CGCT.

Par ailleurs, elle dispose d'un pouvoir d'initiative et d'amendement. Pour y parvenir, elle tient à jour un état de la coopération intercommunale et peut formuler des propositions la renforçant dans le département. Elle est devenue un acteur incontournable de la rationalisation de l'intercommunalité souhaitée par le législateur.

Son principal outil est le Schéma départemental de la coopération intercommunale (SDCI) que la CDCI élabore conjointement avec le préfet en veillant à établir une couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre, sans enclaves et sans discontinuité.

### **b - Le Schéma départemental de la coopération intercommunale (SDCI)**

Sur quasiment l'ensemble du territoire métropolitain français sont établis des schémas départementaux de la coopération intercommunale. Ils visent à établir un constat et un état des lieux précis dans chaque département des regroupements intercommunaux, à fiscalité propre ou non, et des compétences exercées. Dans un deuxième temps, le SDCI a pour mission de prévoir « *une couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et la suppression des enclaves et discontinuités territoriales* » (CGCT, art. L.

5210-1-1 I & II ). Dans ce but, les rédacteurs du SDCI, c'est-à-dire les services de l'État, procèdent à une évaluation de la cohérence des périmètres et groupements existants. Sur cette base, le SDCI proposera des démarches de création, fusion, modification de périmètre ou dissolution de regroupements afin de rationaliser les périmètres intercommunaux existants. Les prescriptions du SDCI doivent être claires et précises, souligne une circulaire. C'est la loi RCT n°2010-1563 du 16 décembre 2010 qui avait permis aux SDCI d'être intégrés dans le droit positif.

Le schéma doit proposer des pistes afin de rationaliser les périmètres des EPCI et des syndicats mixtes. Concrètement, le SDCI suggère des créations, des transformations, des fusions de groupements intercommunaux à fiscalité propre, des syndicats de communes et des syndicats mixtes. La seule limite à l'élaboration de ce SDCI réside dans l'impossibilité de créer des établissements de coopération dans le périmètre d'un groupement de coopération à fiscalité propre.

Pour rédiger son projet de schéma, le préfet prend en compte de nombreux critères : les seuils de constitution d'EPCI, la cohérence spatiale, l'accroissement de la solidarité financière, la réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes, etc. puis il présente à l'ensemble des membres de la CDCI. Ensuite, il est adressé pour avis aux conseils municipaux et aux organes délibérants des établissements et des syndicats mixtes. À ce stade, des propositions de modifications peuvent être formulées. Le projet est alors envoyé à la CDCI qui dispose de trois mois pour se prononcer. « *Ce pouvoir conféré à la commission ne fait pas obstacle au principe d'impartialité lorsque deux élus directement concernés par le projet de fusion ont pris part au vote* <sup>96</sup> » <sup>97</sup>. Plusieurs possibilités à l'issue de ces trois mois : la CDCI dépose des amendements, qui doivent être acceptés par vote à la majorité des deux tiers des membres de la CDCI. Toutefois, si le préfet estime que certaines dispositions ne sont pas conformes aux orientations et objectifs de la loi, il peut opposer l'irrecevabilité des amendements.

Il incombe au préfet du département de mettre en œuvre le SDCI *via* des consultations et notifications aux autorités concernées. Le schéma départemental est alors arrêté par le préfet et doit faire l'objet d'une insertion dans au moins une publication locale diffusée dans le département. Le

---

<sup>96</sup> CAA, Bordeaux, 2 février 2015, *Ministre de l'Intérieur c/ Communauté de communes du Haut-Arros et association Vivre en Haut-Arros*.

<sup>97</sup> DANTONEL-COR (N.), « Commission départementale de la coopération intercommunale », in AUBELLE (V.), COURTECUISSÉ (C.), PASQUIER (R.) et KADA (N.) sous la direction de), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger Levrault, 2017 p. 200.

SDCI n'a pas de portée normative et ne constitue guère qu'un document de programmation. Il ne peut pas être attaqué, puisque le juge administratif le considère comme un acte préparatoire <sup>98</sup>.

La loi NOTRé a précisé les objectifs assignés au SDCI. Elle a notamment instauré le seuil démographique de 15.000 habitants pour la création d'un EPCI à fiscalité propre, ce qui concerne essentiellement les communautés de communes, alors que pour cette catégorie d'EPCI, aucun seuil minimal démographique n'est imposé. Toutefois, ce seuil est assorti de dérogations, sous réserve de respecter un seuil plancher de 5.000 habitants. Au total, cinq dérogations sont envisageables, selon la densité de la population, selon la situation géographique du territoire, c'est-à-dire en zone de montagne ou en milieu insulaire, ou encore selon les projets d'EPCI de plus de 12.000 habitants issu d'une fusion opérée entre le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et le 8 août 2015.

Par ailleurs, lorsque le préfet constate qu'une commune n'est pas intégrée dans un groupement intercommunal et que ce fait engendre une discontinuité ou une enclave, il détermine par arrêté un projet de rattachement de cette commune à un EPCI à fiscalité propre en tenant compte du SDCI (CGCT, art. L. 5210-1-2). Ce projet est notifié au maire de la commune, au président de l'EPCI pressenti et aux autres maires des communes membres de l'EPCI. Cette procédure ne devrait plus être qu'exceptionnellement mise en œuvre.

S'il n'est pas exclu qu'un projet s'écarte du schéma, sa concrétisation suppose toutefois de consulter la CDCI, ce qui laisse entrevoir le rôle contraignant du SDCI à l'égard des communes. La refonte récente des schémas départementaux de la coopération intercommunale, mise en œuvre depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, a accéléré la création des communes nouvelles.

Quant aux conseils de développement, ils ont été créés pour des EPCI à fiscalité propre comprenant plus de 20.000 habitants.

### **c - Les conseils de développement**

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRé) a prévu pour tout EPCI à fiscalité propre de plus de 20.000 habitants, ainsi

---

<sup>98</sup> CAA Nancy, 2 avril 2015, *Commune de Ville-en-Tardenois*, n°14NC01074.

que pour la métropole de Lyon, l'instauration de conseils de développement (CGCT, art. L. 5211-10-1). Cette instance est mise en place par une délibération du conseil communautaire ou métropolitain, qui déterminera également sa composition. Ce conseil de développement peut être mutualisé, par délibérations des EPCI contigus, qui peuvent ainsi créer et organiser des conseils de développement communs.

Dans un souci d'associer la société civile aux décisions communautaires ou métropolitaines, le conseil de développement est composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, scientifiques, environnementaux, associatifs, etc., qui ne pourront détenir des mandats de conseillers communautaires ou métropolitains, afin de garantir une certaine indépendance.

Les missions du conseil de développement sont purement consultatives et consistent à donner la parole aux acteurs et partenaires de l'EPCI sur différents sujets : l'élaboration d'un projet de territoire, des documents de prospective et de planification ou encore la conception et l'évaluation des « politiques locales de promotion du développement durable ». Les conseils de développement apparaissent donc comme des outils, pour l'instant, purement consultatifs mais qui participent à la sensibilisation aux enjeux locaux. Malgré la mise en place de ces outils et les nombreuses formes d'EPCI et de coopération intercommunale, l'intercommunalité affiche une grande complexité, en partie en raison de son manque de lisibilité.

### **3 - Les lacunes de l'intercommunalité**

La nouvelle carte intercommunale n'a pas su remédier au millefeuille territorial tant décrié. Au contraire, il semble s'être complexifié ces dernières années, entre les multiples formes d'établissements publics, et un enchevêtrement de compétences persistant **(a)**. La gouvernance des EPCI à fiscalité propre est également dénoncée **(b)**, tandis que les syndicats voient leur attractivité régresser **(c)**.

#### **a - Un manque de lisibilité**

La création d'un EPCI s'inscrit dans la volonté de remédier à l'émiettement communal et dans l'objectif de réaliser des économies d'échelle. En effet, la mise en commun de compétences et

de services est censée rendre la gestion du territoire défini moins onéreuse, voire plus efficiente. Pourtant, des doublons subsistent, mettant à mal les ambitions affichées de l'intercommunalité. Selon un rapport de la Cour des Comptes publié en 2005 <sup>99</sup>, la carte intercommunale souffrait alors d'une grande complexité du fait, entre autres, des superpositions de périmètres entre structures. Cette situation n'a guère été véritablement renversée en près de 15 ans.

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République affichait l'ambition de renforcer les échelons intercommunaux et régionaux afin de rationaliser l'organisation des compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales, en s'appuyant notamment sur la refonte de la carte intercommunale. Or des résultats tangibles se font encore attendre. Cette loi a, il est vrai, également rendu possible l'extension des délégations, renforçant ainsi l'hétérogénéité des compétences locales, ainsi que la complexification de l'action publique. *« S'agissant de l'objectif de renforcement de l'intercommunalité, la loi impose la création d'établissements publics de coopération intercommunale de taille plus importante afin d'éviter le morcellement des niveaux supra-communaux, et elle renforce les compétences communautaires. Pour autant, le maintien de nombreuses dispositions dérogatoires et l'existence des métropoles rendent le paysage intercommunal particulièrement complexe. L'objectif de rationalisation et de clarification n'est pas véritablement atteint »* <sup>100</sup>.

Au début de l'année 2016, seules 27 communes n'étaient pas membres d'un EPCI malgré l'obligation d'y adhérer ; il ne subsisterait que quelques rares communes dans ce cas aujourd'hui. La France comptait 2.062 EPCI en 2017 <sup>101</sup>. L'objectif défini consiste désormais à réduire le nombre de ces EPCI en procédant à des fusions afin de refondre la carte intercommunale, comme le préconise la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRé). La loi NOTRé a d'ailleurs consacré cet objectif de réduction du nombre de syndicats lors de l'élaboration des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI). Cet objectif ne fait toutefois pas l'unanimité parmi les acteurs locaux, comme le suggère le sénateur Mathieu Darnaud. *« Or les réformes territoriales de la dernière décennie se sont traduites*

---

<sup>99</sup> « *L'intercommunalité en France : rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés* », octobre 2005, La Documentation française, 387 p.

<sup>100</sup> DONIER (V.), *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Collection « Les Mémentos », Série « Droit public », 2<sup>e</sup> éd., 2017., p. 15.

<sup>101</sup> VITAL DURAND (E.), *Les collectivités territoriales en France*, Hachette supérieur, Collection « Les Fondamentaux », 7<sup>e</sup> éd., 2017, p. 115.

*par une concentration des compétences entre les mains des EPCI à fiscalité propre, au détriment des syndicats de communes ou syndicats mixtes dont le périmètre était parfois plus adapté »*<sup>102</sup>.

Le manque de lisibilité entre les compétences obligatoires, optionnelles et facultatives des EPCI est flagrante. Nadine Dantonel-Cor et Mathilde Kerneis-Cardinet évoquent à juste titre « *l'intercommunalité, exemple type du transfert à la carte de compétences par les communes* »<sup>103</sup>. Dans un souci de simplification, et en écho avec la proposition du sénateur Mathieu Darnaud il conviendrait de les supprimer et notamment de les rendre obligatoires : « *Certaines compétences originellement optionnelles sont devenues obligatoires ; les communautés de communes et d'agglomération sont même désormais dotées de nombreuses compétences qui, en 1992 ou 1999, n'étaient même pas mentionnées par la loi* »<sup>104</sup>.

L'instauration dans chaque région d'une conférence territoriale de l'action publique (CTAP) depuis la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 MAPTAM, devait favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics. Les CTAP ont également pour mission de débattre des conduites des politiques publiques et des coordinations et délégations de compétences entre les collectivités territoriales et leurs émanations. Au sein des CTAP sont débattues les conventions territoriales d'exercice concerté d'une compétence afin de rationaliser l'action publique. Malheureusement, cette initiative ne participe pas à clarifier la lisibilité des répartitions de compétences entre acteurs publics. Quant aux schémas d'organisation des compétences et de mutualisation des services initié par la loi n°2010-1563 du 10 décembre 2010, ils ont été abrogés par la loi MAPTAM de 2014 précitée.

Par ailleurs, la notion d'intérêt communautaire disparaît progressivement, notamment lors de la définition des compétences obligatoires ou optionnelles des EPCI. La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a par exemple supprimé l'intérêt communautaire en tant que principe général de délimitation de compétences des communautés de

---

<sup>102</sup> DARNAUD (M.), *Rapport d'information de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) par la mission de contrôle de suivi des lois de réforme territoriale (2) sur la revitalisation de l'échelon communal*, Sénat, Rapport, n°110, 7 novembre 2018, p. 89.

<sup>103</sup> DANTONEL-COR (N.) et KERNEIS-CARDINET (M), « La recherche par le législateur de nouvelles modalités d'exercice des compétences locales », in STECKEL-ASSOUERE (M.-C.) (sous la direction de), *La recomposition territoriale : la décentralisation entre enjeux et obstacles*, L'Harmattan, Collection « GRALE », 2016.

<sup>104</sup> DARNAUD (M.), *Op. cit.*, p. 85.

communes. Certains regrettent cette disparition, tel Mathieu Darnaud qui déplore : « *que l'intérêt communautaire ne serve plus de fondement à la définition des compétences intercommunales que de manière résiduelle* »<sup>105</sup>. Cette notion avait été consacrée par la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 dite « Chevènement » et instaurait une ligne de partage entre domaines d'action de la communauté et domaines d'actions communaux. Elle prônait la compétence des EPCI à fiscalité propre pour créer et exploiter des équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

*« Mais il faut voir que c'est la structure même de notre administration décentralisée que la situation met en cause. De la mutation d'une société rurale vers une société moderne et urbaine, la France a hérité d'une multiplicité de niveaux d'administration au sein de laquelle la promotion des territoires jugés plus adéquats (agglomérations, régions) n'a pas été conçue comme devant se substituer aux niveaux traditionnels qui se maintiennent avec une remarquable permanence (communes rurales, départements). Et, tous ces niveaux ne s'emboîtent pas. Ils demeurent égaux en droit et sont contraints d'agir de concert par leur commune vocation à régir l'ensemble des besoins de leur population »*<sup>106</sup>.

Le Professeur Jean-Marie Pontier évoque quant à lui un « mirage » face aux tentatives de simplification qui se sont toutes soldées par un échec : « *on peut comprendre que régulièrement, les élus locaux de tous bords, comme les représentants de l'État, affirment la nécessité de clarifier les compétences, mais c'est une illusion ou un mirage* »<sup>107</sup>.

Ainsi plutôt qu'imaginer réaménager - une fois encore - le millefeuille territorial, conviendrait-il de supprimer des niveaux d'administration, ou des catégories d'établissements publics. D'autant plus que la gouvernance de ces EPCI favorise l'influence des grandes communes au détriment des plus petites, annihilant tout équilibre local et réduisant ainsi les probabilités de répartition équitable de l'action publique sur un territoire.

---

<sup>105</sup> DARNAUD (M.), *Op. cit.*, p. 83.

<sup>106</sup> FAURE (B.), *Droit des collectivités territoriales*, Précis Dalloz, 4<sup>e</sup> éd., 2016, p. 52.

<sup>107</sup> PONTIER (J.-M.), « Les contrats de projets État-régions 2007-2013 », *La Revue administrative*, n°359, sept. 2007, p. 527.

## **b - Une gouvernance décriée**

Parmi les craintes des maires, principalement des petites et moyennes communes, le risque de ne plus pouvoir faire entendre sa voix au sein du conseil communautaire est souvent exprimé. Sont notamment visées les grandes intercommunalités dites « XXL » issues de la loi NOTRe n° 2015-991 du 7 août 2015, essentiellement des métropoles et des communautés urbaines qui regroupent parfois plus de cent communes. Certains évoquent même une quasi-tutelle des plus grandes villes. En effet, les grandes villes disposant d'un nombre conséquent de sièges, accèdent à une influence certaine pour promouvoir et défendre leurs projets puisqu'il pèsent davantage dans le jeu politique territorial, contrairement aux représentants des petites communes. Ce qui était moins vrai lorsque ces maires pouvaient également revêtir les habits de député ou de sénateur.

Les EPCI sont administrés comme des communes, qui offrent le modèle d'origine de leur organisation, ce qui explique que, parfois, les EPCI peuvent être considérés comme des « super » communes. Depuis la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et des lois ordinaire et organique n°2013-402 et 403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et à la modification du calendrier électoral, les organes délibérants des EPCI sont élus au suffrage universel direct. L'article L. 5211-6 du CGCT distingue désormais deux types d'EPCI : ceux dotés d'une fiscalité propre et ceux non dotés d'une fiscalité propre.

La première catégorie englobe les communautés de communes, d'agglomération et urbaines et les métropoles. Les conseillers communautaires de ces EPCI forment l'organe délibérant et sont élus dans le cadre des élections municipales au suffrage universel direct pour toutes les communes de plus de 1.000 habitants. La liste des candidats aux sièges de conseillers communautaires figure sur le même bulletin. Dans les communes de moins de 1.000 habitants, les conseillers communautaires sont les membres du conseil municipal désignés dans l'ordre du tableau, il s'agit donc le plus souvent du maire et du premier adjoint.

La deuxième catégorie d'EPCI, non dotés de fiscalité propre, sont administrés par un organe délibérant composé de délégués élus par les conseils municipaux (CGCT, art. L. 5211-7).

Dans tous les cas, l'élection de l'organe délibérant de l'EPCI est étroitement lié aux résultats des élections municipales, puisque les conseillers communautaires sont issus des rangs des conseils municipaux. De même, la répartition des sièges est déterminée par la loi sur une base exclusivement démographique, à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Cependant, « deux principes doivent toutefois être respectés : chaque commune doit disposer d'au moins un siège, aucune ne peut en détenir plus de la moitié. Si le premier est destiné à respecter une forme d'égalité théorique entre les communes au sein de l'EPCI, le second vise à tenir compte de la démographie et de l'importance relative de chacun de ces communes au sein de l'EPCI »<sup>108</sup>.

Vincent Aubelle prévient : « Comme cela fut résumé, fort opportunément, à l'occasion de la discussion en première lecture du projet de loi portant réforme des collectivités territoriales : "Tout dépend de la conception que l'on a de l'intercommunalité. On considère soit qu'il s'agit d'un outil au service des communes, une coopérative de communes, pour reprendre l'expression de Jean-Pierre Chevènement, soit d'une forme nouvelle de collectivité territoriale" »<sup>109</sup>.

Il nous semble fondamental de maintenir un siège par commune et même d'augmenter ce nombre à deux sièges par commune afin d'assurer une véritable représentation permanente - en cas d'absence d'un des titulaires - de la commune. Un argument s'oppose néanmoins à la mise en œuvre de cette proposition de répartition : la sur-représentativité dont bénéficieraient les petites communes, selon le critère démographique. « Les petites communes sont déjà sur-représentées, quelle que soit leur population, elles détiennent au moins un siège. Ce ne serait pas démocratique de leur donner plus de sièges que leur population ne l'exige... », estime le député de l'Orne Jérôme Nury<sup>110</sup>.

Néanmoins, cette proposition peut être maintenue sur la base de la défense de l'intérêt général. Donner voix au chapitre de façon substantielle aux petites communes, c'est favoriser leur autonomie et leur pérennité, voire leur dynamisme. Par ailleurs, qui peut prétendre qu'une route traversant une petite commune ou qu'un équipement ne sert que les habitants de cette entité ? L'une

---

<sup>108</sup> JANICOT (L.) et VERPEAUX (M.), *Droit des collectivités territoriales*, PUF, Collection « Major », 4<sup>e</sup> éd., 2017, p. 400.

<sup>109</sup> AUBELLE (V.), « Des nouvelles modalités de représentation des communes au sein des conseils des EPCI à fiscalité propre », *AJCT*, 2013, n°4, p. 194.

<sup>110</sup> Entretien en annexe

est bien évidemment empruntée par n'importe quel administré, l'autre peut être mutualisé avec d'autres communes ou loué.

Outre une gouvernance inéquitable, la coopération intercommunale souffre d'une concurrence entre établissements publics, les EPCI, soutenue par le législateur, chassant les syndicats de la carte intercommunale.

### **c - Les syndicats en perte de vitesse**

En 2008, on recensait plus de 15.000 syndicats intercommunaux non fiscalisés, parallèlement aux communautés de communes et d'agglomération. *« Ce chiffre est considérable et signifie que chaque commune française adhère en moyenne à trois ou quatre établissements et quelquefois à plus d'une dizaine. La persistance de ces syndicats pose la question suivante : le développement de l'intercommunalité fiscalisée a-t-il réellement permis de simplifier l'organisation des structures de la politique et du développement local ? Dans quelle mesure peut-il être un remède à la complexité de l'administration française ? »*<sup>111</sup>.

Simplifier l'organisation des structures de la politique et du développement local grâce aux EPCI à fiscalité propre ? Rien n'est moins sûr puisque l'intercommunalité, qui a peu à peu remplacé le maillage autrefois tissé par les syndicats, s'est elle-même complexifiée au vu des diverses structures utilisées, notamment les EPCI à fiscalité propre, tout en maintenant en partie les syndicats, même si leur nombre semble voué à diminuer encore.

Ainsi, les syndicats de « droit commun » sont impactés par les créations, fusions et modifications concernant les EPCI. En effet, selon le droit commun, applicable aux syndicats de communes et aux syndicats mixtes, sont prévus des cas de dissolution d'office dans le cas où le périmètre syndical est, soit identique à celui d'un EPCI à fiscalité propre, soit entièrement inclus dans celui d'un EPCI à fiscalité propre si, dans ce dernier cas, l'EPCI exerce la totalité des compétences du syndicat (CGCT, art. L. 5214-21).

---

<sup>111</sup> GRISON (J.-B.), *« L'équipement des espaces ruraux face à l'émiettement communal : quelle réponse des découpages intercommunaux »*, Presses universitaires de Rennes, 30 juin 2014, p. 50-51.

Les syndicats de communes et syndicats mixtes existants sont par ailleurs, en principe, appelés à disparaître en cas de création d'un EPCI à fiscalité propre, d'extension de son territoire ou d'élargissement de ses compétences, dès lors que ce syndicats exerce des compétences transférées audit EPCI à fiscalité propre sur tout ou partie de son territoire. Néanmoins, un mécanisme dit de « représentation-substitution » permet de laisser survivre les syndicats existants dans certains cas, notamment lorsque l'EPCI concerné est une communauté de communes.

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 NOTRé a par ailleurs modifié les règles applicables aux syndicats de communes, afin de supprimer une certaine attractivité pour ces structures. Ainsi, pour les SIVU, SIVOM et syndicats mixtes « fermés » et « ouverts », il est précisé que les fonctions de délégué sont exercées à titre bénévole ( CGCT, art. L.5212-7 et L. 5721-2, modifiés par l'article 42 de la loi NOTRé).

Enfin, les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) et les communautés d'agglomération nouvelle (CAN), nés de la loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles, afin de concrétiser de la politique des villes nouvelles initiée avec la loi « Boscher » n°70-610 du 10 juillet 1970, ont récemment été rayés de la carte intercommunale. Le SAN obéissait dans son mode général de fonctionnement au régime des syndicats de communes. Mais il correspondait à une volonté plus marquée de solidarité que le syndicat de communes. Quant à la communauté d'agglomération nouvelle, elle était un établissement public à caractère administratif destiné à organiser la transition vers la transformation en commune du territoire de l'agglomération.

La création d'une agglomération nouvelle était une manière de constituer une personne juridique unique, une commune ou un établissement public sur un territoire regroupant des communes fort denses en termes de population. Elle s'opérait de façon autoritaire car imposée par l'État, mais subordonnée à un intérêt d'ordre national ou régional. L'objectif était porté par un développement équilibré d'ordre social, économique et humain. À défaut d'accepter de devenir une commune nouvelle et unique, les communes concernées pouvaient se prononcer afin de choisir leur cadre : une communauté ou un syndicat. Le régime de la communauté d'agglomération nouvelle a été liquidé par la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010, celui des syndicats agglomération nouvelle par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015. Ces derniers ont toutefois pu se transformer en commune nouvelle, en communauté d'agglomération ou en communautés urbaines.

Le 1<sup>er</sup> janvier 2017, les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) ont disparu du paysage intercommunal suite à l'abrogation du livre III de la cinquième partie du CGCT et des lois n°70-610 du 10 juillet 1970 et n°83-636 du 13 juillet 1983, souhaités dans l'article 44 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 NOTRe. « *Il s'agit ici clairement d'opérer une simplification du dispositif législatif existant en supprimant l'une des -nombreuses- catégories d'EPCI à fiscalité propre qui n'avait connu que peu de succès, guère plus que les communautés d'agglomération nouvelle dont aucune n'avait jamais vu le jour et dont la catégorie avait été abrogée par l'article 31 de la loi de réforme des collectivités territoriales n°2010-1563 du 16 décembre 2010* »<sup>112</sup>.

Cette simplification de la carte intercommunale par la suppression de catégories peu usitées ne peut être que saluée. D'autres mesures apparaissent nécessaires afin de remédier aux maux de l'échelon communal, issus de son histoire, tel que l'émiettement communal, ou d'une volonté du législateur qui ne confère qu'une portée contraignante limitée au principe de libre administration. Bien souvent, les maires pâtissent de ces situations.

Si les communes sont indéniablement affectées par leur émiettement et leur diversité, les limites opposées aux principes de libre administration et d'autonomie locale constituent un autre symptôme préoccupant.

## **C - Les limites de la libre administration**

Les principes de libre administration et d'autonomie locale sont malmenés au quotidien **(1)** tandis que les communes demeurent soumises au contrôle de l'État **(2)**.

### **1 - Les principes de l'autonomie locale et de libre administration malmenés**

Les limites imposées aux principes de libre administration et d'autonomie locale **(a)** s'accompagnent d'un pouvoir réglementaire résiduel accordé aux communes **(b)** et de l'instauration

---

<sup>112</sup> GARDERE (A.), *Comprendre le nouveau paysage intercommunal après la loi NOTRe*, Territorial éditions, mai 2016, p.13.

d'un « chef de filat » entre collectivités territoriales, nuancé par l'interdiction de toute tutelle d'une collectivité sur une autre (c).

### **a - De la théorie à l'expérimentation**

Sur le plan interne, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a introduit une nouvelle disposition au sein de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, précisant désormais clairement que l'organisation de la République française est décentralisée. Le principe de libre administration est énoncé à l'article 72 de la Constitution, mais l'article 34 y fait également référence. L'article 72, alinéa 3, dispose que « *dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ». L'article 34, alinéa 3, indique pour sa part que : « *la loi détermine les principes fondamentaux (...) de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources* ».

Le principe d'autonomie locale découle du principe de libre administration. Le principe d'autonomie locale doit pouvoir permettre aux collectivités territoriales d'exercer notamment une autonomie institutionnelle et une autonomie de gestion (cf le développement Partie I, section 1, A, 3, b « Une brève approche de l'autonomie locale »).

Le principe de libre administration exige pour sa part d'être exercé par des conseils élus qui doivent disposer de compétences effectives et d'un pouvoir de décision dans le champ de leurs compétences. Ce pouvoir s'inscrit dans le respect des lois et des règlements en vigueur. « *La libre administration est le fait de disposer d'organes indépendants et de ne pas être soumis à une tutelle dans le cadre de laquelle les actes que l'on émet puissent être privés d'effet ou modifiés par une autorité supérieure* »<sup>113</sup>.

La libre administration des collectivités territoriales est un principe à valeur constitutionnelle renforcé depuis mars 2003 par une densification des dispositions constitutionnelles puis par l'instauration des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) depuis 2010, principe protégé au titre de l'article 61-1 de la Constitution. Une commune peut en effet user de cette procédure pour

---

<sup>113</sup> AUBY (J.-B.), AUBY (J.-F.) et NOGUELLOU (R.), *Droit des collectivités locales*, PUF, collection, Thémis, 6<sup>e</sup> éd., 2015. p.82.

contester la constitutionnalité d'une disposition législative qui n'aurait pas été soumise au contrôle *a priori* du Conseil constitutionnel. La décision du 2 juillet 2010, *Commune de Dunkerque* <sup>114</sup> a confirmé cette possibilité.

Le juge administratif considère par ailleurs que le principe de libre administration est une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative relatif au référé-liberté <sup>115</sup>, ce qui signifie que les collectivités peuvent user de cette procédure d'urgence lorsque l'État méconnaît leur autonomie. Le juge des référés peut alors ordonner toutes mesures utiles nécessaires à la sauvegarde du principe de libre administration, s'il s'avère que l'État lui a porté une atteinte grave et manifestement illégale.

Le principe de libre administration s'exerce dans les conditions définies par la loi aux termes de l'article 72 de la Constitution. Toutefois, certaines collectivités, dotées d'un statut spécial, bénéficient d'une autonomie renforcée reconnue par la Constitution. Ces collectivités ne seront cependant pas traitées ici car ne relevant pas de la catégorie des communes de droit commun ou à statut particulier précitée. Au préalable, nous relèverons que si les communes ne disposent ni de compétences ni de moyens humains, financiers ou juridiques suffisants pour les exercer, le principe de libre administration serait inéluctablement vidé de sa substance.

Les principes de libre administration et d'autonomie locale revêtent plusieurs aspects : faculté de prendre des actes administratifs, faculté de contracter, faculté d'ester en justice... La liberté contractuelle de la commune a d'abord été consacrée par le Conseil d'État qui l'a érigée au rang de principe général du droit <sup>116</sup>. Le rôle du juge administratif dans ce cadre a été précisé par le Conseil constitutionnel <sup>117</sup>. Le Conseil constitutionnel stipule que seules les atteintes disproportionnées à cette liberté, qui ne pourraient être justifiées par un intérêt général, seront sanctionnées. En revanche, le législateur peut contraindre une collectivité territoriale à contracter. Dans la décision précitée, le Conseil constitutionnel considère que la loi peut imposer à une collectivité de renouveler les contrats de concession qu'elle avait conclus avec Gaz de France.

---

<sup>114</sup> CC, n°2010-12, QPC, *Commune de Dunkerque*.

<sup>115</sup> CE, sect., 18 janvier 2001, *Commune de Venelles*, req. n° 229247, concl. Touvet; CJEG2001.161, concl. ; RFDA 2001.378., concl. et 681, note Verpeaux.

<sup>116</sup> CE, 7 février 1986, *Association FO consommateurs et autres*, req. n°35331, 35423 et 35441.

<sup>117</sup> CC, n°2006-543, 30 novembre 2006, *Loi sur l'énergie*.

L'accès au juge national des communes constitue en outre un fondement du principe de libre administration. Il est essentiellement tourné vers le juge administratif compétent pour connaître des recours formés par ces dernières et protéger leur autonomie locale. Toutefois, deux restrictions limitent l'accès au juge. D'une part, de façon très sensée, une personne publique ne peut saisir le juge administratif pour lui demander de prendre une mesure qu'elle peut adopter elle-même <sup>118</sup>. D'autre part, la commune peut se heurter à la théorie de la loi-écran. Selon celle-ci, un acte réglementaire ne peut être contesté à l'aune du principe constitutionnel de libre administration s'il a été adopté sur le fondement d'une loi <sup>119</sup>.

L'accès au juge administratif a permis aux collectivités territoriales de défendre leur autonomie face aux interventions ou aux inactions de l'État. Cet accès a été admis dès 1902 pour une collectivité territoriale contre un acte pris par une autorité étatique dans l'exercice de son pouvoir de contrôle grâce à la décision du Conseil d'État <sup>120</sup>. Le droit à un recours effectif ne concerne pas uniquement les actes administratifs. Il peut aussi intervenir afin de faire sanctionner une injure ou une diffamation. La commune peut dès lors saisir le juge judiciaire <sup>121</sup>.

Devant la CJUE, la commune, à l'instar des autres collectivités territoriales, ne dispose pas du statut de requérant privilégié, elle est assimilée à un particulier. Ainsi, toute commune peut former un recours en annulation contre un acte émanant d'une institution de l'Union européenne. Elle peut par exemple contester devant la CJUE un acte dont elle est destinataire ou une décision qui s'adresse à une autre personne mais qui la concerne indirectement et individuellement <sup>122</sup>.

Par ailleurs, la Constitution admet que les communes pourraient bénéficier dans certaines hypothèses de compétences normatives étendues, notamment dans le cadre de l'expérimentation (art. 72, alinéa 3 et loi organique n°2003-704 du 1<sup>er</sup> août 2003). La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a conforté la place du législateur : le constituant a ainsi confié à une loi organique le soin

---

<sup>118</sup> CE, 30 mai 1913, *Préfet de l'Eure*, req. n° 49241, S. 1915.39, note Hauriou.

<sup>119</sup> CE, sect. 2 octobre 1996, *Communes de Bourg-Charente, Mainxe et Gondeville*, req. n°161696.

<sup>120</sup> CE, 18 avril 1902, *Commune de Nérès-les-Bains*, req. n°04749, S. 1902.3.81, note Hauriou.

<sup>121</sup> CC, 23 octobre 2013, QPC n°2013-350, *Commune du Pré-Saint-Gervais*.

<sup>122</sup> CJUE, 10 avril 2003, *Commission c/ Nederlandse Antillen*, C-142/00 ; CJUE, 10 septembre 2009, *Commission c/ Ente per le Ville vesuviane et Ente per le Ville vesuviane c/ Commission*, C-445/07 et C/455/07.

de préciser les conditions de mise en œuvre de l'expérimentation prévue à l'article 72, alinéa 4, ou le recours au référendum local, article 72-2.

L'expérimentation peut être utile afin de déterminer quel est le niveau d'administration le plus adéquat pour gérer une compétence. Deux dispositions introduites par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 font référence à l'expérimentation, l'article 37-1 et l'article 72 alinéa 4. L'article 37-1 précise que « *la loi et le règlement peuvent comporter pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* ». Ce dispositif permet au législateur de déroger temporairement, pour un objet suffisamment précis, au principe d'égalité devant la loi, en autorisant une collectivité territoriale à procéder à une expérimentation dans un domaine relevant de la loi.

La possibilité de prendre des règlements qui dérogent aux règlements nationaux est ouverte dans l'hypothèse de l'article 72 alinéa 4 : « *Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences* ». L'expérimentation, qui ne peut excéder 5 ans, reste ainsi maîtrisée par le législateur

De surcroît, le principe de subsidiarité complète ce panel d'outils consacrant la libre administration et l'autonomie locale des collectivités territoriales. Il ne figure pas explicitement au sein de la Constitution française mais son existence est déduite de l'article 72 alinéa 2 : « *les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent être le mieux mises en œuvre à leur échelon* ». Ce principe suppose de rechercher le niveau le plus adéquat d'exercice d'une compétence et de prise de décision, afin de satisfaire au mieux les besoins de la population. Cependant, le Conseil constitutionnel « *a indiqué qu'il n'en sanctionnerait le non-respect que dans l'hypothèse d'une erreur manifeste d'appréciation (décision n°2006-1667 du 21 décembre 2006 à propos de la loi relative au transfert des ports maritimes), Cette jurisprudence a été confirmée par la décision n°2007-548 DC du 22 février 2007 concernant la loi relative aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de*

*la Défense et portant création d'un établissement public de gestion d'un quartier d'affaires de la Défense* »<sup>123</sup>.

La portée de ce principe se révèle donc peu contraignante. Le Conseil constitutionnel explique son contrôle restreint dans sa décision du 7 juillet 2005<sup>124</sup> : « *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'eu égard à ses caractéristiques et aux intérêts concernés, que cette compétence pouvait être mieux exercée par une collectivité territoriale* ». Le Conseil constitutionnel se refuse ainsi à s'immiscer dans les considérations relevant des choix d'opportunité du législateur.

Quant à l'erreur manifeste d'appréciation, elle paraît incertaine tant la marge d'appréciation du législateur est importante. « *Dès lors, on peut douter de l'efficacité du principe de subsidiarité pour remédier à l'enchevêtrement des compétences qui découle, en grande partie, des lois de décentralisation. Il fait simplement figure d'objectif, incitant le législateur à retenir une répartition efficace des compétences (...)* »<sup>125</sup>.

Indéniablement, le législateur occupe une place prépondérante dans la mise en place effective de la libre administration et de l'autonomie locale des collectivités territoriales. Autre aspect de la libre administration : l'existence d'un pouvoir réglementaire local constitutionnellement reconnue, inscrite à l'article 72 ; les collectivités territoriales « *disposent, en effet, d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ».

---

<sup>123</sup> AUBY (J.-B.), AUBY (J.-F.) et NOGUELLOU (R.), *Droit des collectivités locales*, PUF, collection, Thémis, 6<sup>e</sup> éd., 2015. p. 73.

<sup>124</sup> CC, n°2005-216 DC, *loi de programme fixant les orientations des politiques énergétiques*.

<sup>125</sup> DONIER (V.), *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Collection « Les Mémentos », Série « Droit public », 2<sup>e</sup> éd., 2017, p. 41.

## **b - Un pouvoir réglementaire local résiduel**

Les collectivités locales disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. Les communes peuvent donc théoriquement adapter l'application des lois aux situations locales. Ce pouvoir semble indispensable afin de préserver l'effectivité du principe de libre administration. Néanmoins, le pouvoir réglementaire reconnu par l'article 72, alinéa 3, de la Constitution ne peut être assimilé à un pouvoir autonome car il s'exerce dans le respect des lois et des règlements nationaux en vigueur <sup>126</sup>. Le pouvoir réglementaire consenti aux collectivités territoriales ne peut être que subordonné, il ne peut être initial, c'est-à-dire qu'il doit y avoir entre la loi et lui un pouvoir réglementaire national. Dans la mesure où le législateur, selon l'article 34 de la Constitution, détermine les principes fondamentaux des compétences confiées aux collectivités territoriales, le pouvoir réglementaire local ne peut être qu'un pouvoir d'exécution des lois.

Le pouvoir réglementaire local est donc toujours exercé en exécution des lois, il s'agit d'un impératif constitutionnel, puisque la libre administration s'effectue « *dans les conditions prévues par la loi* » et que ce pouvoir réglementaire est reconnu aux collectivités « *pour l'exercice de leurs compétences* », légalement déterminées (art. 72, al. 3, de la Constitution). Ainsi, des règlements locaux autonomes ne peuvent voir le jour.

À cela, le Conseil constitutionnel ajoute que les compétences réglementaires consenties aux collectivités territoriales ne doivent pas pouvoir conduire à ce que les conditions essentielles d'application d'une loi organisant l'exercice d'une liberté publique dépendent de décisions locales et puissent ainsi ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire <sup>127</sup>.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a fait du principe d'unicité du peuple un véritable principe à valeur constitutionnelle <sup>128</sup>. Ce principe implique que la population d'une commune ne peut se voir reconnaître de caractère distinct au sein du peuple français. Dans sa décision du 9 mai 1991, le Conseil constitutionnel a ainsi censuré une disposition de la loi sur la Corse qui se référait au « *peuple corse, composante du peuple français* ».

---

<sup>126</sup> CE, Section de l'Intérieur, avis n°387095, 15 novembre 2012.

<sup>127</sup> CC, n°84-185 DC du 18 janvier 1985, *Rapports entre l'État et les collectivités territoriales*.

<sup>128</sup> CC, n°91-290 DC du 9 mai 1991, *loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*.

Sur ces bases, la commune peut édicter des règlements intervenant dans le cadre des habilitations légales. Ces règlements correspondent à des mises en œuvre des compétences décentralisées. L'exécution des compétences d'attribution comporte d'autres missions qui supposent que l'autorité locale arrête la réglementation nécessaire à préciser les modalités d'exécution de la loi et en comble éventuellement les lacunes. L'exécution de la loi autorise également le maire à rédiger des règlements préalables à la prise de décisions individuelles, qui permettent d'établir les conditions de fond et de procédure auxquelles sera soumise la prise de décisions individuelles, pour lesquelles la commune a reçu une habilitation légale.

Toutefois, la possibilité d'édicter pour les communes de tels règlements semble être parfois réduite à sa plus brève expression, vouée à s'incliner face à la toute puissance du pouvoir réglementaire national. « *En pratique, les lois fixent parfois des prescriptions si détaillées qu'elles ne laissent guère de latitude aux autorités locales... Surtout, il arrive trop souvent que le pouvoir réglementaire national, dans les décrets et arrêtés pris pour l'application des lois, réduise à néant les possibilités d'adaptation locale* »<sup>129</sup>.

Bertrand Faure renchérit sur le caractère précaire du pouvoir réglementaire local en ces termes : « *Par l'effet d'une lecture implicite de la Constitution, le pouvoir réglementaire local serait "virtuel" puisqu'à tout moment, et nonobstant les habilitations légales faites aux collectivités, le gouvernement peut s'emparer du travail d'exécution et le traiter* »<sup>130</sup>.

Mais si les pouvoirs réglementaires local et national entretiennent un lien hiérarchique, ils restent séparés. En ce sens, le règlement national est incompetent pour se substituer à l'autorité d'exécution décentralisée. Le pouvoir réglementaire national peut-il contourner cette incompetence ? Bertrand Faure répond de façon catégorique : « (...) *le problème du pouvoir réglementaire local est celui d'un "dénier de justice" - pour transposer les mots du doyen Favoreu - qui fait que les collectivités ne peuvent faire admettre leur droit d'exécution des lois. Le juge administratif n'entend pas faire rigoureusement respecter les limites, pourtant posées au goût pour*

---

<sup>129</sup> DARNAUD (M.), *Rapport d'information de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) par la mission de contrôle de suivi des lois de réforme territoriale (2) sur la revitalisation de l'échelon communal*, Sénat, Rapport, n°110, 7 novembre 2018, p.37.

<sup>130</sup> FAURE (B.), *Droit des collectivités territoriales*, Précis Dalloz, 4<sup>e</sup> éd., 2016, p. 470.

*le gouvernement de multiplier ses interventions, le plus souvent d'ailleurs lorsque la question lui paraît menacer les intérêts de sa propre administration »*<sup>131</sup>.

La libre administration et l'autonomie locale des communes semblent en outre protégées par le principe de « non-tutelle » entre collectivités territoriales, assorti de l'instauration d'un « chef de filat ».

### **c - L'interdiction de toute tutelle d'une collectivité territoriale atténuée par le « chef de filat »**

En connexité avec le principe de libre administration, l'interdiction de toute tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre - et *a fortiori* d'un EPCI sur une collectivité locale - a été intégrée dans la Constitution lors de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 (art. 72, al. 5). Le Conseil constitutionnel lui avait déjà reconnu cette valeur avant la réforme de 2003, par référence au principe de libre administration des collectivités territoriales<sup>132</sup>. Auparavant, elle revêtait valeur législative. Cette interdiction présuppose l'existence de relations horizontales et non verticales entre collectivités territoriales.

Ce texte assortit le principe de « non-tutelle » de la façon suivante : « *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* », qui introduit la notion de chef de file. L'idée sous-jacente de cette précision est celle selon laquelle « *la loi peut, en dépit du principe de non-tutelle, placer une collectivité dans une position de chef de file, lui donner le pouvoir de coordonner l'action d'autres collectivités dans un domaine donné, pour des actions données* »<sup>133</sup>. Le législateur reste ainsi compétent pour définir une collectivité chef de file lorsque l'exercice d'une compétence est enchevêtrée entre plusieurs niveaux de collectivités. Le recours à une collectivité chef de file reste toutefois facultative, l'article 72, alinéa 5 de la Constitution étant dénué de portée contraignante.

---

<sup>131</sup> FAURE (B.), *Op. cit.*, p. 471-472.

<sup>132</sup> CC, n°94-358 DC du 26 janvier 1995.

<sup>133</sup> AUBY (J.-B.), AUBY (J.-F.) et NOGUELLOU (R.), *Op. cit.*, p. 228.

Cette idée n'a pas connu de traductions véritables avant la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 qui a introduit l'article 1111-9 du CGCT. Ainsi, par exemple, la région est devenue chef de file dans plusieurs domaines de compétences, tels que le développement économique, le soutien à l'innovation et de l'aménagement du territoire. La commune est chef de file en matière de services de proximité, de développement et de mobilité durable (CGCT, art. L. 1111-9 et 1111-9-1). Mais la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 NOTRe a opéré marche arrière : la liste des domaines confiés à un chef de file a été diminuée. La théorie subsiste toutefois à cette modification et les chefs de file sont tenu d'œuvrer dans le cadre de conférences territoriales de l'action publique (CTAP), assemblées au sein de laquelle les exécutifs des collectivités de chaque région se rassemblent en vue d'échafauder et de respecter une cohérence globale de l'action publique.

Si, par ailleurs, la Constitution autorise la désignation de chefs de file (art. 72, al. 5), ces derniers ne doivent pouvoir imposer leurs décisions aux autres collectivités. L'interdiction de toute tutelle vise ainsi à préserver le pouvoir de décision de chaque collectivité. Une décision du Conseil constitutionnel <sup>134</sup> a toutefois considéré qu'une collectivité pouvait organiser l'action conjointe de plusieurs échelons locaux et accordé en ce sens un pouvoir de décision pour déterminer cette action conjointe, mais une collectivité chef de file ne peut se voir confier un pouvoir de décision en lieu et place d'autres collectivités. Pour autant, ce pouvoir ne méconnaît pas l'interdiction de toute tutelle affirmée par l'article 72-5 de la Constitution.

Dans un premier temps, le juge administratif a rejoint cette interprétation tolérante du Conseil constitutionnel. Le Conseil d'État a jugé la légalité de subventions qu'un département accordait à des communes sous conditions afin de les inciter à opter pour une régie gérant les services de distribution d'eau <sup>135</sup>. Le Conseil d'État a estimé que les modalités d'octroi des subventions n'étaient pas contraires au principe d'interdiction de toute tutelle d'une collectivité sur une autre.

Pourtant, le législateur a remis en cause cette solution par l'intermédiaire de la loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques. Le nouvel article L. 2224-11-5 du CGCT énonce en effet que : « *Les aides publiques aux communes et groupements des*

---

<sup>134</sup> CC, DC n°2008-567, 24 juillet 2008, *Loi relative aux contrats de partenariat*.

<sup>135</sup> CE, 12 décembre 2003, *Département des Landes*, req. n°236442.

*collectivités territoriales compétents en matière d'eau potable ou d'assainissement ne peuvent être modulées en fonction du mode de gestion du service ».*

L'épilogue de cette divergence d'interprétations est intervenue le 8 juillet 2011 à la suite d'une question prioritaire de constitutionnalité<sup>136</sup>. Le Conseil constitutionnel a confirmé la lecture du Conseil d'État. La disposition introduite par la loi du 30 décembre 2006 a ainsi été déclarée contraire à la Constitution. Cette solution préserve de la sorte un pouvoir d'incitation pour les départements en direction des communes.

La notion de chef de file illustre d'ailleurs l'échec de la logique des blocs de compétences. Dès les premières lois de décentralisation, le législateur a réparti les compétences par « blocs de compétences », selon le principe inscrit à l'article L.1111-14 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 affectées en totalité soit à l'État, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions ».*

Le principe de spécialisation veut en effet que la répartition des compétences entre les niveaux de collectivités repose sur une logique de cohérence. Au vu de la multitude des compétences publiques, le législateur a souhaité les regrouper par secteurs d'activités et les confier à un acteur identifié afin d'éviter tout phénomène de concurrence entre collectivités et améliorer la clarté et l'efficacité de l'action publique. Pourtant, malgré cette bonne volonté affichée de clarification de l'action publique, la théorie des blocs de compétences n'a jamais revêtu de caractère contraignant.

*« En réalité, cette logique de répartition par bloc s'est rapidement révélée impraticable. Que l'on songe au développement économique ou aux compétences en matière d'aménagement du territoire par exemple, et l'on s'aperçoit aisément qu'il est impossible d'opérer une répartition par*

---

<sup>136</sup> CC, n°2011-146 QPC, Département des Landes.

*bloc dans ces matières. Si la logique d'une répartition claire fut érigée en principe, la réalité correspond davantage à un enchevêtrement »*<sup>137</sup>.

La théorie des blocs de compétences a donc cédé la place à la théorie des chefs de file. Pourtant, cette dernière n'a pas résolu la complexité de l'organisation décentralisée et enchevêtrée de la France. Bertrand Faure résume la situation au lendemain de la promulgation de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 : « *la qualité de chef de file ne s'y trouve pas identifiée à aucun pouvoir mais peut servir à la conclusion de délégations de compétences décidées entre collectivités - ce qui ne caractérise pas un pouvoir - dans le cadre de conventions territoriales d'exercice concerté (CTEC) autorisant des mutualisations de services (CGCT, art. L. 1119-9-1) »*<sup>138</sup>.

On retiendra enfin qu'en cas de non compréhension ou manque de visibilité de la répartition des compétences, le juge peut s'appuyer sur le principe de subsidiarité pour désigner l'autorité la plus légitime à agir.

Ces difficultés à définir clairement des chefs de file et leur rôle, dans le souci du respect du principe de « non-tutelle », s'inscrivent dans un contexte de contrôle *a posteriori* de l'État sur les communes.

## **2 - Du contrôle de l'État sur les communes au conseil**

À la tutelle a succédé un contrôle *a posteriori* des actes des communes (**a**), système privilégiant, qui plus est, le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales (**b**).

### **a - Un nécessaire contrôle administratif**

La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions consacre une plus grande liberté au profit des collectivités territoriales en réformant la tutelle exercée jusqu'alors par les préfets pour la remplacer par un contrôle *a*

---

<sup>137</sup> DONIER (V.), *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Collection « Les Mémentos », Série « Droit public », 2<sup>e</sup> éd., 2017, p. 39.

<sup>138</sup> FAURE (B.), *Droit des collectivités territoriales*, Précis Dalloz, 4<sup>e</sup> éd., 2016, p. 526.

*posteriori*, aussi appelé « contrôle de légalité ». Désormais, les actes des communes deviennent exécutoires de plein droit à compter de leur publication ou de leur notification aux intéressés, et de leur transmission au préfet et ce, en vertu de la loi n°82-623 du 22 juillet 1982. Parallèlement, ce nouveau système de contrôle restreint les pouvoirs du préfet qui ne dispose plus de la possibilité d'annuler lui-même un acte administratif. Il doit désormais saisir le juge administratif s'il souhaite contester la légalité d'un acte.

Dans sa décision relative à la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, le Conseil constitutionnel a indiqué que l'autonomie constitutionnelle des communes devait effectivement être contrebalancée par un contrôle administratif de l'État, lequel devait être organisé de façon à « *assurer le respect des lois, et, plus généralement, la sauvegarde des intérêts nationaux auxquels, de surcroît, se rattache l'application des engagements internationaux contractés à cette fin* »<sup>139</sup>. L'expression « contrôle administratif » évoque nécessairement le rôle qu'exerce le représentant de l'État, tel qu'il est défini, depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, à l'alinéa 6 de l'article 72.

Le contrôle de l'État sur les collectivités territoriales est en effet prévu à l'article 72-6 de la Constitution : « *dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* ». Cette première forme de contrôle est complétée par une seconde relative aux aspects financiers et budgétaires, menée également par le préfet ou par la chambre régionale des comptes.

Tous les actes des collectivités ne sont pas transmis au préfet. En revanche, certains actes sont soumis à une obligation de transmission au préfet. La liste des actes concernés, figurant à l'article L. 2131-2 du CGCT, s'est progressivement réduite dans un souci de simplification. Globalement, sans établir une liste exhaustive des actes à transmettre ou pas, en ce qui concerne les communes, les délibérations des conseils municipaux doivent être transmises au préfet, sauf celles relatives au stationnement et aux taux de promotion pour l'avancement des grades des fonctionnaires. La plupart des décisions individuelles et réglementaires prises par le maire doivent l'être également, ainsi que les décisions portant sur les emprunts et les marchés, du moins au-delà d'un certain seuil, et les décisions individuelles relatives aux agents locaux.

---

<sup>139</sup> CC, n°137 DC du 25 février 1982.

Depuis 2004, le volume des actes transmis est en net recul, conséquence directe de la diminution de la liste des actes obligatoirement transmis au représentant de l'État. La loi n°2004-809 du 13 août 2004, obéissant à la stratégie de recentrage du contrôle de légalité sur les actes présentant le plus d'enjeux pour l'État, a en effet considérablement réduit le types d'actes à transmettre obligatoirement au préfet.

Outre ces actes soumis à une transmission obligatoire, tous les actes peuvent faire l'objet d'un contrôle du préfet <sup>140</sup>. Ce qui englobe les actes préparatoires, pourtant considérés par le juge administratif comme ne portant pas grief. Le préfet peut déférer les contrats non soumis à transmission mais dont il a connaissance <sup>141</sup>, ainsi que les vœux formulés par les assemblées locales, bien que ces actes non décisives ne peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir <sup>142</sup>. En revanche, les actes pris par la commune dans le cadre de la gestion de leur domaine privé et les actes privés en sont pas concernés par le contrôle du représentant de l'État.

Michel Verpeaux décrit toute l'importance que revêt l'importance du contrôle administratif du préfet sur les actes des les collectivités territoriales, que ce soit pour l'État lui-même ou pour les communes, tout en en précisant la nature : « *Les collectivités agissent dans un environnement juridique complexe qui doit être maîtrisé aussi bien par les autorités en charge des contrôles que par les autorités "contrôlées". Le contrôle est, en effet, non seulement une mission constitutionnelle, mais il doit constituer une aide pour ces collectivités. Le besoin d'une expertise de l'État reste en effet fort, même pour les plus grandes collectivités. Faute de quoi, le contrôle est perçu comme une limite à leur action, revendiquée au nom du principe de libre administration qui se situe sur le même plan constitutionnel que l'exigence du contrôle (art. 72, al. 3 et 6) »* <sup>143</sup>.

Dans le cas où le représentant de l'État décèlerait une illégalité et ne serait pas parvenu à faire modifier l'acte de façon non contentieuse, le préfet peut le déférer au tribunal administratif, dans les deux mois suivant sa transmission. Il s'agit du déféré dit « spontané », inscrit dans l'article 3 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982. L'article 4 de la même loi prévoit un déféré « provoqué » qui peut être déclenché par un particulier : ce dernier signale alors un acte qu'il estime illégal et demande au préfet de déférer l'acte incriminé, toujours devant le juge administratif.

---

<sup>140</sup> CE, 28 février 1997, *Commune du Port*, req. n°167483.

<sup>141</sup> CE, sect. 3 avril 1998, *Département de la Vendée et Consorts Alonzo Hoffmann*, req. n°133422.

<sup>142</sup> CE, 29 décembre 1997, *SARL Enlem*, req. n°157623.

<sup>143</sup> VERPEAUX (M.), « Les contrôles sur le maire : mythes et réalités », *Le Seuil, Pouvoirs*, 2014/1, n°148, p. 81-94.

Outre ces deux modes de déférés existent d'autres formes de contrôle contentieux, notamment le recours pour excès de pouvoir qui reste possible à l'encontre des actes locaux. En effet, « *le juge administratif a souhaité que la décentralisation ne se traduise pas par un affaiblissement de l'État. Il a manifesté très clairement une conception extensive du contrôle de légalité. Il a tout d'abord considéré que celui-ci ne se limite pas aux seuls déférés préfectoraux en maintenant les formes de contrôle contentieux parallèles, notamment celle du recours pour excès de pouvoir. Reprenant la jurisprudence Commune Saint-Blancard* <sup>144</sup> *développée sous l'empire de la tutelle, il a affirmé que l'existence d'un recours spécial, le déféré, n'empêchait pas que le recours pour excès de pouvoir soit toujours possible à l'encontre des actes locaux* <sup>145</sup> » <sup>146</sup>.

Ce contrôle imparfait, mais dont on ne peut ignorer la démesure de la tâche, peut être amplement amélioré. En 2006, sur 6 millions d'actes transmis, seulement 1.411 ont été déférés, soit un taux de 0,022%. Mais 81.803 actes ont donné lieu à une lettre d'observations adressée aux autorités locales, qui a entraîné le retrait ou la réformation de ces actes <sup>147</sup>. Michel Verpeaux suggère quelques axes de réflexion : « *Parmi les améliorations possibles, il est envisageable de suggérer une concertation accrue entre les services de l'État et les élus, au premier rang desquels figurent les maires, d'augmenter, dans chaque préfecture de département, le nombre d'emplois de catégorie A, tant en ce qui concerne le contrôle de légalité que le contrôle budgétaire, et de redéfinir les priorités de contrôle des chambres régionales et territoriales des comptes. La publicité des critères d'analyse de la légalité et de la bonne gestion pourrait être effectuée afin d'éviter que les élus se sentent perçus comme des fraudeurs en puissance* » <sup>148</sup>. Il n'est évidemment pas souhaitable pour la démocratie locale que les élus de proximité soient perçus de la sorte en raison de manquements involontaires.

La non-exhaustivité du contrôle administratif sur les collectivités territoriales est plutôt salutaire pour la décentralisation et la libre administration des communes. « *Loin d'être considéré de manière négative, comme insuffisant ou imparfait, le contrôle tel qu'il est devrait plus utilement*

---

<sup>144</sup> CE, 24 novembre 1911, *Commune de Saint-Blancard*, req. n°42359, S.1912.3.1, note Hauriou.

<sup>145</sup> CE, 11 juillet 1988, *Commune de Fréjus*, req. n°61217.

<sup>146</sup> MULLER-QUOY (I.), « *Le contrôle des collectivités territoriales* », (in) HASTINGS-MACHANDER (A.) et FAURE (B.) (sous la direction de), *La décentralisation à la française*, Lextenso éditions, 2015, p.122.

<sup>147</sup> Chiffres tirés de MULLER-QUOY (I.), *Op. cit.*, p. 123.

<sup>148</sup> VERPEAUX (M.), *Op. cit.*, p. 81-94.

*être perçu comme un contrôle restreint, a minima, condition nécessaire à l'existence d'entités décentralisées »*<sup>149</sup>.

Toutefois, dans un souci d'efficacité, le nombre d'actes soumis à obligation de transmission ont été réduits par la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui a notamment soustrait les décisions en matière de police de la circulation et du stationnement. La circulaire du 17 janvier 2006, relative à la modernisation du contrôle de légalité, a en parallèle incité les préfets à élaborer une stratégie de contrôle se recentrant sur les priorités nationales : l'intercommunalité, la commande publique, l'urbanisme et l'environnement. La sélection des actes prioritaires qui subiront un contrôle administratif s'opère au niveau des sous-préfectures.

Un contrôle de l'État s'exerce également sur les élus de la commune, il est assimilé à une mise en cause de la responsabilité de l'élu. L'article L. 2121-5 du CGCT prévoit qu'un membre du conseil municipal refusant d'accomplir l'une de ses fonctions dévolues par la loi est déclaré démissionnaire. Dans ce cas, c'est le tribunal administratif qui prononce la démission d'office. Mesure exceptionnelle, le conseil municipal peut être dissous, selon la procédure établie à l'article L.2121-6 du CGCT, lorsque l'assemblée est frappée de paralysie, telle que l'impossibilité d'élire le maire et les adjoints<sup>150</sup>.

Afin d'éviter les litiges administratifs entre communes et État, maires et préfets privilégient la phase administrative et les échanges informels avant la transmission des actes au préfet.

### **b - D'indispensables (bonnes) relations entre les communes et les représentants de l'État**

Le contrôle du préfet ne se réduit pas à saisir le juge dans le cadre du déféré en cas de suspicion d'acte illégal. Une première phase de dialogue précède l'action en justice. Durant cette phase dite administrative, un dialogue s'instaure entre le préfet et le maire, de sorte à corriger l'illégalité de façon amiable. Dans une deuxième phase, en cas de désaccord persistant, le préfet saisit le juge administratif par le biais du déféré préfectoral.

---

<sup>149</sup> FERREIRA (N.), « *De la nécessaire imperfection du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales* », p.130, in HASTINGS-MACHANDER (A.) et FAURE (B.) (sous la direction de), *La décentralisation à la française*, Lextenso éditions, 2015.

<sup>150</sup> CE, 1<sup>er</sup> juillet 1936, *Berthon*, req. n°43239 et 43240.

Dans un premier temps, avant d'entamer tout contentieux juridictionnel, les services des préfectures sont chargés d'aider les collectivités et les élus, ce qu'ils faisaient déjà avant la loi n° 82-213 du 2 mars 1982. « *Cette assistance permet d'apporter une expertise juridique quant à l'interprétation des textes de plus en plus nombreux (en droit interne et en droit communautaire) et complexes (par exemple, en matière de marchés publics ou d'intercommunalité et de lien entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale dont elles sont membres). Le domaine qui suscite les demandes de conseil les plus nombreuses est précisément l'intercommunalité, notamment lors des modifications statutaires des établissements publics de coopération intercommunale* »<sup>151</sup>, ce qui n'est pas anodin. Ainsi, Michel Verpeaux plaide pour une collaboration étroite plus que pour un contrôle pouvant entraîner des sanctions.

Tandis que les départements et les régions peuvent s'appuyer sur des services juridiques conséquents, le maire peut se retrouver parfois bien seul face à des situations qui requièrent un véritable savoir-faire technique. L'aide et l'expertise de l'État sont alors incontournables pour ces élus.

De manière générale, l'État doit accompagner les communes dans leurs actions et non pas chercher à les sanctionner, notamment à travers la personne de leur maire. Ce qui suppose de bonnes relations entre les représentants de l'État et des collectivités. Préfets et élus ont effectivement tout intérêt - en raison d'impacts politiques et juridiques notamment - à collaborer ensemble afin de pallier toute illégalité en amont de la mise en œuvre de l'acte en cause. « *De réelles disparités existent entre les grandes collectivités qui seraient davantage protégées du contrôle, tout comme celles dirigées par un élu ayant une "autorité" ou notoriété politique, ainsi que celles ayant fait appel aux services de l'État en amont pour leur demander conseil ou pour instruire ou préparer tel acte de procédure. La pratique montre en effet que l'influence politique de l'exécutif local peut être déterminante dans la volonté préfectorale de déférer ou non* »<sup>152</sup>.

Alors que les préfets développent une conception à géométrie variable de la légalité, produit d'une négociation avec les élus locaux, le juge rend au contraire une décision publique dépersonnalisée, moins dépendante du contexte local. La saisine du tribunal par le préfet constitue ainsi un enjeu. Dans ce cadre, le représentant de l'État dispose d'un pouvoir d'appréciation consacré par la jurisprudence. « *Le juge a autorisé le recours gracieux et, ce faisant, donné le temps à la*

---

<sup>151</sup> VERPEAUX (M.), *Op. cit.*, p. 81-94.

<sup>152</sup> FERREIRA (N.), *Op. cit.*, p.133.

*négociation*<sup>153</sup>. Par ailleurs, le refus du préfet de déférer à la demande d'un tiers lésé dans le cadre du déféré provoqué est un acte discrétionnaire non susceptible de contestation par la voie du recours par excès de pouvoir<sup>154</sup> »<sup>155</sup>. Préférés et préférables aux déférés, les recours gracieux revêtent un aspect préventif, bénéfique puisqu'ils évitent de submerger le juge de recours qui peuvent être résolus de façon amiable et qui ne contiennent pas de réelles difficultés juridiques.

Le juge a également admis la possibilité pour le préfet de se désister librement avant que le juge ne soit intervenu au fond. Il a en outre considéré que le préfet pouvait se désister d'un déféré provoqué, bien que le tiers à son origine ne puisse bénéficier, de son côté, d'une réouverture du délai de recours à son profit<sup>156</sup>.

Dans les faits, le dialogue précontentieux entre État et communes tend à devenir la norme afin de réformer ou retirer un acte et atténue l'aspect conflictuel du contrôle administratif. Les maires attendent pour leur part une sécurité juridique pour leurs actes et leurs projets et font des services de la préfecture de précieux conseillers.

Malgré cet accompagnement des services de l'État, un certain sentiment de solitude peut se manifester, pour les premiers magistrats de petite commune, par un ressenti d'abandon et, concrètement par un manque de moyens humains et de compétences. D'où la nécessité pour ces maires d'entretenir des relations régulières et de confiance avec les services de la Préfecture.

Le fonctionnement et les compétences de la commune étant posés, ainsi que son environnement intercommunal et l'accompagnement de l'État présentés, les maux de la commune peuvent être explicités.

---

<sup>153</sup> CE, 18 avril 1986, *Commissaire de la République d'Ille-et-Vilaine*, req. n°62470.

<sup>154</sup> CE, Sect., 25 janvier 1991, *Brasseur*, req. n°80969, concl. Stirn.

<sup>155</sup> MULLER-QUOY (I.), *Op. cit.*, p. 126-127.

<sup>156</sup> CE, 6 décembre 1999, *Société Aubettes*, req. n°196403.

## **Section 2 – L'échelon communal face à ses défis : les symptômes de la crise**

Souffrant au premier plan de l'enchevêtrement des compétences, la Commune est décriée aussi bien pour sa diversité de régimes que pour son foisonnement d'entités, aboutissement de plusieurs siècles d'histoire (A). De plus, une carence des services publics de proximité est dénoncée (B). Quant au chef d'orchestre de la commune, le maire, dévoué à un mandat plus ingrat que gratifiant, il est tiraillé entre responsabilités accrues et « dépossession » de sa fonction (C).

### **A - L'émiettement communal**

Bien souvent, le nombre de communes françaises dépassant la barre des 36.000 communes a été dénoncé. La baisse en-deçà de ce seuil a été saluée mais il n'en demeure pas moins que la France compte à elle seule près de 41% du nombre de commune de l'Union européenne. Ce chiffre, qui semble démesuré à tous points de vue (1), ne contrarie pas l'apparition de nouveaux statuts communaux (2).

### **1 - Trop de communes en France ?**

L'éparpillement communal français est depuis longtemps décrié (a) tant sur le plan national que sur le plan européen. Il est la cible des détracteurs de « l'esprit de clocher », qui vantent les mérites d'une rationalisation de l'échelon communal. La diversité des communes (b et c) et l'émergence de nouveaux modèles doivent également être soulignés.

#### **a - Un nombre impressionnant de communes à l'échelle européenne**

Si les expressions « millefeuille territorial » ou « émiettement communal » sont dorénavant couramment utilisés et peut-être parfois dévoyés, elles n'en recouvrent pas moins une réalité. L'émiettement communal se traduit avant tout par le nombre vertigineux de communes en France : un peu moins de 36.000 depuis peu - 35.498 au 1<sup>er</sup> janvier 2017 <sup>157</sup> -, soit 41 % du nombre de

---

<sup>157</sup> BELDA (P.), « Commune » in AUBELLE (V.), COURTECUISSÉ (C.), PASQUIER (R.) et KADA (N.) (sous la direction de), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger Levrault, 2017, p. 226.

communes de l'Union européenne qui en comptait 89.000, loin devant les autres pays européens <sup>158</sup>. Depuis 2019, la France compte moins de 35.000 communes <sup>159</sup>, suite à la création de 239 communes nouvelles depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019.

Selon le baromètre des réformes institutionnelles en Europe, co-réalisé avec le CNFPT (Centre national de la fonction publique territoriale), l'Allemagne, placée juste derrière la France, championne incontestée du nombre de communes au sein de l'UE, en rassemblait 13%, l'Espagne et l'Italie chacune 9%. Aucun de ces pays ne flirtant toutefois avec le chiffre atteint par la France. Le nombre de communes en France ne fait pas figure d'exception mais presque d'extravagance.

D'autant plus que la taille des communes de l'Hexagone peut pêcher par leur poids démographique. En 2014, on recensait en France métropolitaine 36.681 communes, dont la moitié ne possédait pas plus de 500 habitants (il existait alors 8.000 communes en Italie et 8.414 en Allemagne <sup>160</sup>). Évidemment, le nombre important de ces toutes petites communes interrogent. À titre de comparaison, à la même date, les 238 communes de Grande-Bretagne comptaient en moyenne 150.000 habitants. « *Un certain nombre de pays européens ont procédé à de vigoureuses réformes de leur carte communale : de 1950 à 2007, le nombre de communes a ainsi baissé de 41% en Allemagne, de 75% en Belgique ou de 80% au Royaume-Uni* » <sup>161</sup>.

Cette situation s'explique, entre autres, par l'histoire française depuis la Révolution puis par des tentatives infructueuses de fusions de communes, là où d'autres pays européens sont parvenus à imposer une refonte radicale.

Comme exposé dès l'introduction, les municipalités se fondent à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle sur des regroupements d'habitants sans seuil minimal et alimente dès lors le principe de création de municipalités sur la base d'entités naturelles formées spontanément par la population. Cette multitude de communes recouvrant des situations très diverses trouve son origine dans le texte du

---

<sup>158</sup> Baromètre des réformes institutionnelles en Europe, mise à jour d'octobre 2018 - <https://barometre-reformes.eu>

<sup>159</sup> <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/la-proposition-de-loi-communes-nouvelles-est-adoptee>

<sup>160</sup> Chiffres issus de AUBY (J.-B.), AUBY (J.-F.) et NOGUELLOU (R.), *Droit des collectivités locales*, PUF, collection, Thémis, 6<sup>e</sup> éd., 2015. p. 60.

<sup>161</sup> *id.*

12 novembre 1789 : « *il y aura une municipalité dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne* ».

Sont ainsi nées près de 44.000 communes. Cet émiettement communal est pourtant questionné dès la période révolutionnaire. Les communes de petite taille montrent déjà des limites. « *La multiplication des petites communes engendre des difficultés de recrutement des magistrats municipaux. Les préfets doivent se satisfaire d'un vivier restreint de volontaires prêts à accepter de lourdes fonctions qui n'attirent guère. Bien des rapports préfectoraux, après avoir relevé l'incompétence et l'inertie de ce personnel municipal, réclament des suppressions de communes. De même, les ressources de ces petites communes s'avèrent insuffisantes* »<sup>162</sup>.

Au long du XX<sup>e</sup> siècle et jusqu'à présent, les efforts de rationalisation de l'échelon communal, hors le renforcement des intercommunalités, ont été voués à l'échec. Avant la loi du 18 juillet 1837, il revenait aux gouvernements de prononcer les fusions et suppressions de communes, éventuellement soumises à la sanction du pouvoir législatif en cas d'atteinte à l'intégrité d'une circonscription administrative existante.

Dans le cadre de la loi du 5 avril 1884, le Conseil d'État avait la possibilité d'imposer une fusion de communes malgré l'opposition des conseils municipaux. Mais le résultat est décevant. « *Le nombre de fusions, extrêmement faible, n'entraîne la disparition que de 115 communes entre 1911 et 1962 (Burdeau, 1994)* »<sup>163</sup>. Après un effort de suppressions d'entités communales, le nombre de communes atteint alors 38.000 à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Sous la V<sup>e</sup> République, les efforts de rationalisation et de rapprochement se poursuivent.

Dès le XX<sup>e</sup> siècle, des incitations et dispositifs spécifiques ont tenté d'inciter les communes, et pas forcément les plus petites, à fusionner. La loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, dite « loi Marcellin », ne rencontre pas non plus le succès escompté, malgré l'attrait de majoration de subventions. Entre 1971 et 2009, 943 fusions ont été réalisées et

---

<sup>162</sup> BELDA (P.), « Commune » in AUBELLE (V.), COURTECUISSÉ (C.), PASQUIER (R.) et KADA (N.) (sous la direction de), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger Levrault, 2017 p. 222.

<sup>163</sup> BELDA (P.), « Commune », in AUBELLE (V.), COURTECUISSÉ (C.), PASQUIER (R.) et KADA (N.) (sous la direction de), *Op. cit.*, p. 223.

ont engendré la suppression de 1.100 communes mais 243 communes <sup>164</sup> ont « défusionné » par la suite ! Cette démarche donnait l'initiative des fusions au préfet avec approbation des conseils municipaux. En cas d'acceptation, le préfet adoptait la fusion par arrêté préfectoral. En cas de refus, le préfet devait obtenir l'accord du conseil général.

Le régime de fusion de communes a ensuite été modifié par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales puis par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Cette dernière substitue en réalité au dispositif de fusion la création de « communes nouvelles » sur les lesquelles nous reviendrons ultérieurement puisqu'elles dépassent le simple cadre de fusion de communes et constituent une perspective viable de rationalisation de la carte communale. Dans le cadre d'un effort de diminution du nombre de communes, il convient toutefois de souligner qu'au 27 juillet 2019, la France compte 794 communes nouvelles, regroupant plus de 2.500 communes et une population de 2,4 millions d'habitants <sup>165</sup>. Ce dispositif enclenché en 2010 a notamment permis de passer sous la barre des 36.000 puis des 35.000 communes.

Suite à ces échecs, le législateur a préféré développer la coopération intercommunale. Pour autant, l'organisation intercommunale ne simplifie nullement le millefeuille territorial, bien au contraire. « *Malgré une réforme d'ampleur opérée par la loi NOTRé, le paysage intercommunal reste, au sortir de la loi NOTRé, toujours redoutablement complexe, puisque la quasi-totalité des types des structures est maintenue* » <sup>166</sup>.

Outre cet indiscutable émiettement, les communes regroupent des situations particulièrement variées, quasiment au point de n'avoir plus en commun qu'une même dénomination.

---

<sup>164</sup> BELDA (P.), « Commune », in AUBELLE (V.), COURTECUISSÉ (C.), PASQUIER (R.) et KADA (N.) (sous la direction de), *Op. cit.*, p. 223.

<sup>165</sup> <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/la-proposition-de-loi-communes-nouvelles-est-adoptee>

<sup>166</sup> GARDERE (A.), *Comprendre le nouveau paysage intercommunal après la loi NOTRe*, Territorial éditions, mai 2016, p.13.

## **b - Des réalités très diverses**

Sous l'appellation « commune » se regroupent des entités de 250 ou 200.000 habitants, voire plus, et des réalités diverses et parfois extrêmement éloignées. Si toutes - ou quasiment - ont connu jusqu'en 1982 la tutelle de l'État, sont régies par une même organisation communale, appliquent les dispositions du CGCT et fonctionnent avec des agents de la fonction publique territoriale, les différences entre les communes peuvent se révéler majeures.

Un constat qu'ont commenté de nombreux auteurs. « *Les rappels récurrents à l'originalité de la géographie communale française et sa déclinaison de sens commun selon laquelle elles constituent la cellule de base de la démocratie tendent à laisser croire que les communes forment un ensemble homogène. Quelques données chiffrées permettent pourtant de montrer que les communes françaises sont fortement contrastées* »<sup>167</sup>.

Les communes divergent d'abord par la taille, aspect le plus apparent de la multiplicité communale. La taille comprend la superficie géographique mais aussi le nombre d'habitants, dont l'amplitude se révèle démesurée, de quelques habitants à plus de deux millions d'administrés (Paris compte 2,2 millions d'habitants<sup>168</sup>). Où se situe l'anomalie ? Dans la toute petite commune dont l'administration mériterait d'être mutualisée avec d'autres entités voisines ou dans la capitale tentaculaire ?

Au fil des décennies du XX<sup>e</sup> siècle, le système d'un statut uniforme des communes a accusé son inadaptation, face à la diversité des communes et à leur urbanisation grandissante. « *Mais, aujourd'hui 30.000 communes ont une population maximale de 2.000 habitants, le développement d'une véritable décentralisation communale devient difficile. Il est évident que l'administration des villes n'a rien de comparable à celle des villages et pourtant, toutes, au nom de l'uniformité communale, sont vouées à recevoir les mêmes responsabilités, et chaque habitant est en droit d'en attendre les mêmes services* »<sup>169</sup>.

---

<sup>167</sup> COLE (A.), PASQUIER ( R.) et GUIGNER (S.), (sous la direction de), *Dictionnaire des politiques territoriales*, SciencesPo Les Presses, 2011.

<sup>168</sup> Site du Grand Paris : <http://www.grand-paris.jll.fr/fr/paris/demographie/>

<sup>169</sup> FAURE (B.), *Droit des collectivités territoriales*, Précis Dalloz, 4<sup>e</sup> éd., 2016, p. 334.

Aussi, les réalités communales placent les administrés dans une situation d'inégalité d'accès aux services publics, pour des raisons structurelles, géographiques, politiques et économiques. Pourtant, une refonte globale du statut des communes n'a jamais vu le jour. Les réticences diverses ont eu raison des tentatives de réforme, que ce soit dans le cadre de la loi Marcellin n° 71-588 du 16 juillet 1971 ou ultérieurement. « *“L'esprit de clocher” interdit toute politique radicale de recomposition de la carte communale qui est vécue comme allant contre un ordre naturel des choses* »<sup>170</sup>.

La gestion d'une grande ville, confiée à des services avisés, structurés et conséquents, diffère - on l'imagine aisément - de l'administration d'une toute petite commune, assurée par un secrétaire de mairie à temps partiel. Une autre distinction émane du choix, ou non, de confier certaines tâches à des entreprises extérieures ou des établissements publics. D'un point de vue managérial, certaines communes rompent avec le passé et adoptent des méthodes d'organisation et de travail inspirées des entreprises privées.

Ainsi, dans les petites communes, le secrétaire de mairie, désormais appelé directeur général des services est un agent polyvalent, adjoint du maire pour une grande partie des missions, et parfois aidé d'un secrétariat et de quelques agents, par exemple, un cantonnier. « *Naturellement, ces petites communes sont conduites à solliciter l'assistance des services techniques de l'État, et depuis peu des départements, ce qui les place parfois en situation de dépendance à leur égard. Le désengagement des structures territoriales de l'État, soumises désormais aux impératifs de la mise en compétition, leur pose par ailleurs des problèmes particuliers* »<sup>171</sup>.

Dans les communes de taille plus conséquente, une structure plus élaborée est instaurée. Les services sont placés sous l'autorité d'un directeur général des services. Il sont parfois divisés en deux branches : l'une administrative, l'autre technique. La première traite des affaires financières, comptables, du personnel, de l'état civil... La seconde s'attache à la voirie, l'urbanisme, l'hygiène, la protection contre les incendies, etc.

---

<sup>170</sup> FAURE (B.), *Op. cit.*, p. 334.

<sup>171</sup> AUBY (J.-B.), AUBY (J.-F.) et NOGUELLOU (R.), *Droit des collectivités locales*, PUF, collection, Thémis, 6<sup>e</sup> éd., 2015. p.185.

Dans les communes les plus importantes, l'organigramme est plus complexe et les services plus étoffés. Des niveaux hiérarchiques intermédiaires sont mis en place. Dans ces communes, des cabinets sont installés, suscitant parfois des tensions avec la Direction générale des services. « *Les grandes communes offrent en outre le cadre privilégié d'application de modes d'organisation inspirés de l'entreprise privée, avec le développement de fonctions non traditionnelles - à caractère horizontal, d'inspection ou très sectorisés -, la mise en place de responsables ayant la charge des concepts inspirés du management moderne - prospective, contrôle des gestion, qualité -, et la recherche de l'allègement des structures traditionnelles* »<sup>172</sup>. Quels points communs restent-ils entre cette organisation et celle d'un village dont le secrétariat est assuré par un instituteur et occasionnellement par l'épouse du maire ?<sup>173</sup>

Vestige de l'histoire française, les communes de l'Alsace et de la Moselle présentent à leur tour un régime à part, soumis à un droit spécial, et manifestant une nouvelle fois la diversité de la réalité communale.

### **c - Le cas de l'Alsace et de la Moselle**

Archétype du poids de l'histoire sur l'organisation communale, les communes des trois départements de l'Alsace et de la Moselle suivent partiellement un droit spécial tiré des dispositions législatives et réglementaires applicables, entre 1871 et 1914, au Land d'Alsace-Moselle créé à leur annexion par l'Allemagne. L'intégration au droit français à partir de 1918 a progressivement fait disparaître le système du Land mais a laissé subsister quelques dispositions inscrites dans les articles L. 2541-1 et suivants, ainsi que L. 5815-1 et L. 5816-1, du CGCT. Même si « *Les spécificités du droit alsacien-mosellan se marginalisent et pourraient ne pas substantiellement survivre au progrès de la décentralisation* »<sup>174</sup>.

Les communes de plus de 25.000 habitants s'administraient dans des conditions plus libérales que les communes françaises, notamment grâce à un allègement de la tutelle et un pouvoir discrétionnaire en matière financière. Les petites communes restaient soumises à des conditions

---

<sup>172</sup> AUBY (J.-B.), AUBY (J.-F.) et NOGUELLOU (R.), *Op. cit.*, p.187.

<sup>173</sup> Commune de Bonningues-lès-Ardres (62).

<sup>174</sup> FAURE (B.), *Op. cit.*, p. 341.

comparables à celles de la loi communale de 1884. Les lois n° 70-1297 du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et n°82-213 du 2 mars 1982 sur les droits et libertés des communes ont marqué des étapes importantes d'uniformisation du droit général communal. Le processus s'est accéléré avec l'adoption de code général des collectivités territoriales, qui a supprimé les lois locales des 6 juin 1895 et 7 juillet 1897.

*« L'articulation entre le droit d'Alsace-Moselle et le droit commun mériterait d'être plus simple. Elle repose sur des principes de solutions qui sont davantage supposés que posés et qui, au surplus, ne règlent pas toutes les hypothèses »*, estime Bertrand Faure <sup>175</sup>. Et le Professeur de droit public de proposer deux principes. D'abord que le droit commun soit réputé applicable de plein droit dans les départements de l'Alsace et de la Moselle. En effet, le droit alsacien-mosellan ne dispose d'aucun statut constitutionnel dans le texte de 1958. Il ne peut donc exister de spécificité législative, à l'instar de l'Outre-Mer. Bien que le législateur puisse prévoir des réserves et mentionner expressément les articles qui feront exception (CGCT, art. L. 2541-1).

Ensuite, le droit communal de l'Alsace et de la Moselle a la valeur d'un droit spécial s'appliquant pour toutes les dispositions qui lui donnent consistance dans le Code, par exception au droit communal général. *« Cependant, il ne faut notamment pas exclure que les deux droits s'appliquent cumulativement sur des dispositions qui se rejoignent. En effet, le droit commun ne saurait être écarté de façon générale chaque fois que sa mise en œuvre conduit à des solutions plus libérales »* <sup>176</sup>.

Par ailleurs, on relèvera que la spécialité du droit alsacien-mosellan a reçu consécration par le Conseil constitutionnel. Il faut considérer que la législation républicaine antérieure à la Constitution de 1946 a pu être à l'origine d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République, en vertu duquel les spécificités législatives et réglementaires applicables à ces trois départements demeurent en vigueur tant qu'elles n'ont pas été remplacées ou adaptées au droit commun <sup>177</sup>.

---

<sup>175</sup> FAURE (B.), *Op. cit.*, p. 341.

<sup>176</sup> FAURE (B.), *Op. cit.*, p. 342.

<sup>177</sup> CC, 5 août 2011, n°2011-157 QPC, *Société Somodia*.

Bertrand Faure souligne un dernier élément perturbateur du droit d'Alsace et de la Moselle : « *il est toujours permis de mettre en doute l'absence de clause générale de compétence au profit des communes de ces trois départements. La compétence d'attribution de ces communes pouvait s'expliquer pour des raisons historiques, le maire, nommé par le pouvoir central, étant investi comme l'organe majeur de la collectivité. Mais, aujourd'hui, il semble inconcevable que ces communes souffrent, à tout le moins dans les textes, d'une telle capitis diminutio vis-à-vis de leurs homologues nationales* » <sup>178</sup>.

Nouvelle spécificité, la loi n°2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la collectivité européenne d'Alsace introduit un nouveau chapitre dans le Code général des collectivités territoriales. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021, les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin seront regroupés sous le nom de Collectivité européenne d'Alsace. Dans un délai de 18 mois à compter de la publication de cette loi, le Gouvernement prendra par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi, dont par exemple l'instauration des contributions spécifiques versées par les usagers concernés afin de maîtriser le trafic routier de marchandises sur les axes relevant de la Collectivité européenne d'Alsace.

La multiplicité communale est en outre favorisée par l'émergence de modèles supplémentaires de communes.

## **2 - L'émergence de nouveaux modèles**

L'uniformité de la commune pose question suite à l'apparition de nouveaux modèles, voire statuts, qui ont progressivement vu le jour. Parmi ces alternatives, figurent les sections de communes et les fusions de communes de la loi Marcellin **(a)**, les statuts particuliers des villes de Paris et Marseille **(b)** puis est apparue la nouvelle forme de collectivité que constitue aujourd'hui Lyon **(c)**.

---

<sup>178</sup> FAURE (B.), *Op. cit.*, p. 342.

## a - Les sections de communes

Bien que peu usité, le démembrement de la commune mérite d'être mentionné. Les sections de communes (CGCT, art. L. 2411-1) sont des parties de communes possédant à titre permanent et exclusif des biens ou des droits distincts de ceux de la commune. Une particularité récemment confirmée par le Conseil constitutionnel <sup>179</sup>. Gérées par des commissions syndicales, elle sont dotées de la personnalité juridique. Elles se concentrent en zone rurale et en zone de montagne. La loi n°2013-428 du 27 mai 2013 a toutefois amplement réformé les règles de fonctionnement de communes afin de régulariser la situation de celles qui n'avaient pas de fonctionnement réel. Il en existerait environ 27.000 en France <sup>180</sup>. Toutefois, la loi n° 2013-428 du 27 mai 2013 modernisant le régime des sections de commune interdit à l'avenir toute constitution d'une nouvelle section de commune.

Quant aux communes associées, elles résultent des fusions de communes de la loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, dite « Marcellin ». Elles constituent une partie de la commune et dispose de plusieurs entités : un maire-délégué, une mairie annexe -parfois un ancien véritable hôtel de ville-, parfois une section du centre communal d'action sociale (CCAS). Avant d'être fusionnées avec la commune principale devenue l'entité juridique de référence, elles étaient des communes à part entière. C'est pourquoi, beaucoup ont conservé une identité propre, à laquelle les habitants font encore référence.

Roger Vicot, maire de Lomme, commune associée à Lille dans le cadre d'une fusion-association, commente l'initiative conclue en 2000 : « *Nous souhaitons préserver l'identité de la commune, un conseil municipal élu au suffrage universel, notre propre CCAS, et une politique lommoise propre. La fusion simple n'a jamais été envisagée. Elle n'aurait d'ailleurs jamais été acceptée. En aucun cas, Lomme ne devait devenir un quartier. Cette démarche nous garantissait une liberté de mouvement par rapport à Lille. Lomme n'est plus une commune de plein droit mais reste une commune de plein exercice* » <sup>181</sup>. Lomme a par ailleurs conservé sa propre police municipale, son CCAS, son service urbanisme, ses services logement, petite enfance, sports...

---

<sup>179</sup> CC, n° 2019-778 QPC du 10 mai 2019.

<sup>180</sup> AUBY (J.-B.), AUBY (J.-F.) et NOGUELLOU (R.), *Droit des collectivités locales*, PUF, collection, Thémis, 6<sup>e</sup> éd., 2015. p. 55.

<sup>181</sup> Entretien en annexe.

Mais ces réponses ponctuelles n'ont pas rencontré le succès escompté et se sont révélées insuffisantes. Elles ne peuvent d'ailleurs pas s'adresser à toutes les communes. La réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 a facilité l'évolution des statuts des collectivités territoriales vers des régimes particuliers - déjà existants pour certains - en introduisant dans la Constitution des procédures spécifiques. Nous traiterons désormais des statuts dérogatoires de Paris, Marseille et Lyon, une collectivité territoriale inédite, sans aborder ceux d'Outre-Mer.

### **b - Des statuts dérogatoires ou particuliers**

Les villes de Paris, Lyon et Marseille bénéficient d'aménagements particuliers de leur statut pour des raisons historiques et politiques. Elles possèdent des arrondissements, en application de la loi 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale. Il existait 20 arrondissements à Paris, 16 à Marseille et 9 à Lyon. Ils sont dotés de conseil d'arrondissement qui élisent en leur sein un maire d'arrondissement. Il ne sera traité ici que des villes de Paris et de Marseille, Lyon constituant à présent une catégorie à part.

À l'instar de Bertrand Faure, « *on peut poser qu'une collectivité dispose d'un statut particulier si les règles qui régissent son organisation et ses compétences dérogent de manière suffisamment importante au droit commun pour ne pas constituer de simples règles d'adaptation de ce droit commun* »<sup>182</sup>. Dans ce travail, nous évoquerons les statuts dérogatoires et les statuts particuliers, devenus par essence des statuts dérogatoires. Afin de distinguer plus nettement les deux notions, nous nous fonderons sur l'analyse de Lætitia Janicot : « *Une collectivité à statut particulier peut être définie, à la lecture de l'article 72, alinéa 1<sup>er</sup>, introduit par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, comme une collectivité qui n'est ni une commune, ni un département, ni une région, ni une collectivité d'outre-mer, c'est-à-dire une collectivité ne se rattachant à aucune catégorie constitutionnelle préexistante. Elle se distingue d'une collectivité dotée d'un statut dérogatoire, qui relève d'une des catégories existantes, mais dont le régime connaît des dérogations au droit commun, fondées sur des différences de situation, tant que, par leur ampleur, ces dérogations*

---

<sup>182</sup> FAURE (B.), *Droit des collectivités territoriales*, Précis Dalloz, 4<sup>e</sup> éd., 2016, p. 323.

*n'aboutissent pas à créer un statut particulier* », avant de compléter « *les collectivités territoriales à statut particulier qui sont en définitive les collectivités que la loi crée comme telles* »<sup>183</sup>.

L'émergence de statuts dérogatoires ou particuliers est révélateur des limites du statut de droit commun, qui, à une époque, n'a pu répondre aux besoins et réalités du terrain. « *L'histoire, la géographie et le droit se conjuguent et imposent des réalités dont le découpage administratif n'est que la conséquence* »<sup>184</sup>.

Le recours au statut particulier est une solution posée face à l'accroissement démographique de certaines communes. Le droit commun relatif aux communes ne peut répondre aux besoins de ces villes de plusieurs centaines de milliers d'habitants, pour lesquelles proximité et solidarité se délitent. À moins d'éclater ces grandes villes en plus petites communes. Le constat n'est pas nouveau : « *La Constitution du 27 octobre 1946 habilitait en ce sens la loi organique à "prévoir, pour certaines grandes villes", des règles de fonctionnement et des structures différentes de celles des petites communes (art. 89)* »<sup>185</sup>. Or, le droit français n'a pas adapté le statut communal selon les chiffres de la population.

L'idée d'une commune nouvelle, sous une nouvelle forme, est apparue en 1976 à l'occasion de la publication du rapport « *Vivre ensemble* », rappelle Vincent Aubelle : « *Cette solution, qui correspond à la transposition du régime qui fut mis en place ultérieurement pour Paris, Marseille et Lyon (loi n°81-1189 du 31 déc. 1989, JO 1<sup>er</sup> janvier 1983), avait été présentée comme la possibilité de préserver la richesse de notre tissu communal (...)* »<sup>186</sup>.

La loi n°82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon et des établissements de coopération intercommunale, dite « *PLM* », énonce les dispositions de fonctionnement de ces trois entités. Chacune de ses trois villes comprend respectivement 2,2 millions d'habitants, 450.000 habitants et 850.000 habitants. À l'origine, il s'agissait de les doter d'arrondissements, la réunion de ces derniers composant la commune.

---

<sup>183</sup> JANICOT (L.), « *La ville de Paris une nouvelle collectivité à statut particulier* », *AJDA*, 2017, n°18, p. 1038-1042.

<sup>184</sup> FAURE (B.), *Op. cit.*, p. 325.

<sup>185</sup> FAURE (B.), *Op. cit.*, p. 340.

<sup>186</sup> AUBELLE (V.), « *La commune nouvelle, repenser l'intercommunalité, ou comment revenir au principe de subsidiarité* », *AJCT*, 2014, p. 520.

L'arrondissement est une subdivision administrative générale de la commune non dotée de la personnalité morale. Ainsi, un arrondissement ne recevra jamais la qualification de collectivité territoriale. Le conseil d'arrondissement ne reçoit d'ailleurs pas le statut de conseil élu au sens de l'article 72 alinéa 3 de la Constitution, faute d'être placé à la tête d'une collectivité territoriale et d'une compétence générale pour l'administrer.

Toutefois, chaque conseil d'arrondissement est élu au suffrage universel direct et constitue un organe mixte par sa composition. Il comprend un tiers de conseillers municipaux et deux tiers de conseillers d'arrondissement. L'ensemble des conseillers sont concomitamment élus sur une liste commune, les premiers siégeant à la fois au conseil municipal et au conseil d'arrondissement ; les suivants uniquement au conseil d'arrondissement. Le maire d'arrondissement est élu par le conseil d'arrondissement parmi ses membres.

Le conseil d'arrondissement n'a pas vocation à administrer directement l'arrondissement, toutefois, il y participe. Il dispose de compétences spéciales, rarement décisionnelles, et toujours en liaison avec le conseil municipal. Le conseil d'arrondissement peut effectivement recevoir un pouvoir de délégation pour passer et exécuter des marchés dispensés de formalité préalable, en raison de leur faible montant (CGCT, art. L. 2511-22). Il peut également prendre en charge la gestion d'équipements collectifs (crèches, stades, espaces verts...). Néanmoins, la plupart des compétences du conseil d'arrondissement sont consultatives. Son avis est recueilli par le conseil municipal sur toute affaire relevant de l'arrondissement. (CGCT, art. L. 2511-13).

*« Si la mairie centrale a la possibilité de décentraliser certaines compétences, de requérir des avis et de mettre en place des instances de concertation avec les organes délibérants des arrondissements, elle demeure libre de s'en saisir ou non en fonction de la situation locale, des attentes des citoyens et des politiques concernées. Les arrondissements constituent une structure déconcentrée de la commune exerçant des compétences d'attribution de la mairie centrale. Les maires d'arrondissement ne sont donc pas des maires de plein exercice. Les conseils d'arrondissement sont chargés de la gestion des équipements de proximité, de leur implantation, ou des programmes d'aménagement »*<sup>187</sup>.

---

<sup>187</sup> VERPEAUX (M.), « La réforme – très limitée – des arrondissements parisiens (et très accessoirement marseillais et lyonnais) », *AJDA*, 2017, n°18, p. 1043-1048.

Les recettes et dépenses du conseil d'arrondissement font l'objet d'un état spécial, puisque seule la commune peut disposer de ressources propres. Les recettes proviennent d'une dotation de gestion locale destinée au financement des dépenses de fonctionnement des services et des équipements de l'arrondissement. Quant aux dépenses nécessaires à l'information des habitants, aux activités culturelles et aux travaux d'urgence, elles sont inscrites dans une dotation d'animation locale.

La représentation des arrondissements dotés d'une certaine autonomie ne peut être appréhendée sans crainte, chacun devenant susceptible de faire valoir son autonomie, voire d'affirmer son opposition politique. « *À titre de précaution, la loi institue un certain nombre de rouages qui sont de nature à favoriser l'unité administrative de la ville (commissions mixtes, délibérations conjointes, conférences de programmation, arbitrages du conseil municipal ou du préfet...)* »<sup>188</sup>.

Quant au maire de l'arrondissement, il n'exerce que des compétences limitées. Il est chargé de préparer et d'exécuter les délibérations du conseil d'arrondissement. Il conserve néanmoins ses missions d'autorité déconcentrée de l'État relatives à l'état civil, aux affaires scolaires et aux listes électorales.

Le statut de ces trois villes n'entendait pas déroger au droit commun communal à l'origine, si ce n'est sur le principe de division administrative. « *Paris, Lyon et Marseille sont soumises aux règles applicables aux communes* », indique l'article L. 2511-1 du CGCT. Toutefois, le terme de commune ou de ville pour Paris - puis pour Lyon - ne semble plus adapté. La jurisprudence du Conseil constitutionnel a effectivement écarté de la catégorie des collectivités territoriales formée par les communes Paris ; Paris constituant vraisemblablement à elle seule une catégorie de collectivité territoriale<sup>189</sup>.

Concernant Paris, Bertrand Faure revient sur le contexte politique qui a incité les pouvoirs publics à donner à la capitale un statut particulier. « *Avec l'accession de la gauche au pouvoir pour*

---

<sup>188</sup> FAURE (B.), *Op. cit.*, p. 347.

<sup>189</sup> CC, n°2009-588 DC du 6 août 2009.

*la première fois sous la V<sup>e</sup> République, il s'agissait de réduire l'importance de la mairie de Paris dont le chef de l'opposition avait fait son fief. La division de la capitale en arrondissements, avec un conseil et un maire d'arrondissement à leur tête, permettait tout à la fois de parvenir à un tel résultat et d'opérer une sorte de "décentralisation" à l'intérieur même de la ville dont la disproportion laissait trop de distance entre le pouvoir municipal et ses assujettis »<sup>190</sup>.*

Capitale française, Paris a toujours eu une taille et une importance dépassant son statut de simple commune. À son sujet, l'article L. 2512-1 du CGCT prévoit que la ville recouvre deux collectivités à part entière : une commune et un département. Tous deux sont administrés par la même assemblée, le Conseil de Paris, présidé par le ou la maire de Paris. Il est donc à la fois un exécutif communal et un exécutif départemental. Les compétences de police du maire de Paris sont toutefois restreintes en raison de l'existence d'un préfet de police à qui il incombe de définir les conditions de circulation et de stationnement dans la ville.

Le statut de Paris a été remanié par la loi n°2017-257 du 28 février 2017, concernant également à la marge les villes de Marseille et de Lyon. Cette loi « *contribue à la banalisation de Paris (...) Paris est devenue une ville avant d'être une capitale* »<sup>191</sup>. Par ce texte, Paris est devenue une collectivité territoriale à statut particulier, la ville de Paris, se substituant en lieu et place de la commune et du département de Paris. Ainsi, la ville de Paris perd son statut de collectivité dérogatoire pour rejoindre, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, les quatre autres collectivités territoriales bénéficiant déjà, en vertu de la loi, directement ou indirectement, de ce statut, et que sont la Corse, la métropole de Lyon, la Guyane et la Martinique.

Concrètement, au-delà de la modification des compétences respectives du maire de Paris et du préfet de police, la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain crée une police municipale. Son article 36 prévoit en effet qu'au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2019, le corps des agents de surveillance de la ville de Paris, qui relevait jusqu'alors du préfet de police, est placé « *sous l'autorité du maire de Paris* ». « *C'est la première*

---

<sup>190</sup> FAURE (B.), *Op. cit.*, p. 345.

<sup>191</sup> RENAUDIE (O.), « De quoi la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris est-elle le nom ? », *AJDA*, 2017, n°18, p. 1033-1037.

*fois depuis la Révolution française qu'une force de police compétente à Paris ne relève pas du pouvoir central mais d'une autorité locale »*<sup>192</sup>.

Cette loi a permis de renforcer sensiblement le pouvoir des maires d'arrondissement, sans toutefois menacer l'équilibre entre pouvoirs du maire de Paris et pouvoirs des maires d'arrondissements. « *Selon l'étude d'impact réalisée sur le projet de loi, ces dispositions devaient permettre, d'une part, d'améliorer la fluidité de la décision, s'agissant notamment de la possibilité d'accorder une délégation de signature aux directeurs généraux adjoints d'arrondissement, et, d'autre part, de conforter le rôle des maires et des conseils d'arrondissement dans la gestion des équipements de proximité. Dans son avis du 13 juillet 2016, le Conseil d'État n'a, cependant, pas émis d'opinion particulière sur ce que le projet de loi présente comme des améliorations de la gestion déconcentrée des trois grandes villes françaises »*<sup>193</sup>.

En outre, la loi du 28 février 2017 a autorisé la fusion des quatre premiers arrondissements parisiens. « *Les arguments avancés pour justifier ce regroupement tiennent à la faible taille des arrondissements centraux rendant plus difficile la conception et la réalisation de projets ambitieux et adaptés à la zone centrale de la capitale. De même, ce regroupement en un seul secteur est destiné à permettre des rationalisations en matière de dépenses de fonctionnement, d'effectifs et de locaux, estimées entre 8 et 10 M € par an »*<sup>194</sup>. L'entrée en vigueur du regroupement est prévue lors du prochain renouvellement général des conseillers municipaux de Paris en mars 2020.

Lyon et Marseille sont les deux autres villes de l'Hexagone dont la taille justifie le découpage en arrondissements. Là aussi, ces communes sont divisées en arrondissements, qui disposent chacun d'un conseil et d'un maire. L'élection du conseil d'arrondissement se déroule au suffrage universel direct, à l'instar de Paris, et ses fonctions sont également essentiellement consultatives. Depuis 2014, Lyon constitue une collectivité à statut particulier à part entière.

---

<sup>192</sup> RENAUDIE (O.), *Op. cit.*, p. 1033-1037.

<sup>193</sup> VERPEAUX (M.), *Op. cit.*

<sup>194</sup> VERPEAUX (M.), *Op. cit.*

### c - Lyon, un régime inédit

La commune de Lyon se distingue de Marseille et de Paris par son organisation inédite, en raison de la création de la métropole de Lyon sur la base d'une commune, d'une métropole et d'une partie d'un département. Lyon constitue en effet une collectivité territoriale à statut particulier dont les bases ont été jetées par la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014, dite loi MAPTAM, constituant une innovation juridique majeure. La particularité de cette ville-métropole est qu'elle exerce également de plein droit les compétences du département du Rhône, étant précisé que le périmètre de la métropole ne peut excéder les limites territoriales du département. Ainsi, « *Pour la première fois depuis que la France est départementalisée, une partie du territoire métropolitain n'est donc plus un département* »<sup>195</sup>.

« *Cette évolution préfigure peut-être la disparition du département du Rhône dans la mesure où la métropole exerce de plein droit les compétences confiées par la loi au conseil départemental, étant précisé que la métropole de Lyon dispose de la clause de compétence générale (art. L. 3642-1 CGCT)* »<sup>196</sup>. Nous partageons la vision de l'auteur en ce sens, qu'il serait inutile de conserver deux niveaux de collectivités territoriales alors qu'une d'entre elles risque à moyen terme d'être dépourvue de compétences. Toutefois, ôter à un département son lot de compétences risquerait d'être censuré par le constitutionnel. Ainsi, si le département du Rhône devait totalement disparaître, et dans son sillage d'autres départements, une révision de la Constitution et notamment de l'article 72 s'avèrerait incontournable. Cette révision ne pourra néanmoins pas faire l'impasse sur une réflexion globale portant sur les trois niveaux de collectivités territoriales et l'indéniable concurrence entretenue par les différents EPCI à fiscalité propre.

« *Il n'est pas douteux que cette métropole constitue une collectivité territoriale à statut spécifique au sens de l'article 72 de la Constitution tant par sa dimension originale, supra-communale et infradépartementale (le département du Rhône se maintenant au-delà de*

---

<sup>195</sup> HAVARD (L.), « La métropole collectivité territoriale de Lyon : évolution ou révolution ? », *AJDA*, 2017, n°9, p. 510-516.

<sup>196</sup> DONIER (V.), *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Collection « Les Mémentos », Série « Droit public », 2<sup>e</sup> éd., 2017, p. 140.

*l'agglomération lyonnaise), que par la spécificité marquée de l'organisation administrative destinée à s'y appliquer »*<sup>197</sup>.

Le modèle de métropole lyonnaise a été inspiré par le rapport Balladur de 2009. « *Dans ce cadre, la métropole devait servir de modèle d'avant-garde en vue de constituer “des pôles urbains dynamiques et intégrés dotés d'un fort rayonnement économique et culturel” (proposition 8) dans un contexte de concurrence entre les grandes villes européennes en terme d'attractivité »*<sup>198</sup>. Les communes et le département, pour sa partie non urbaine, devaient disparaître à son profit. L'identité des communes devant toutefois subsister sous la forme de villes dotées de compétences limitées.

La fonction exécutive est assurée par le président de la métropole, et l'organe délibérant constitué par le conseil de métropole. Il existe une commission permanente, émanant du conseil métropolitain, élue par et parmi les 166 membres de ce dernier. La métropole exerce ses compétences par les délibérations du conseil de métropole. Le régime transitoire en vigueur prévoit que le président de la communauté urbaine de Lyon et ses vice-présidents exercent les fonctions de président et de vice-présidents du conseil métropolitain jusqu'au renouvellement des mandats en 2020.

Des conférences territoriales des maires sont instaurées en sus du conseil métropolitain sur des périmètres définis afin d'exprimer leurs avis. « *Ces organes forment l'ébauche d'un fédéralisme métropolitain »*,<sup>199</sup>. Ces conférences se réunissent au moins une fois par an sur ordre du jour (CGCT, art. L. 3633-1). On ne peut qu'espérer que ces conférences se déroulent régulièrement et mobilisent ses membres.

Les maires des communes se rassemblent également au sein d'une sorte d'assemblée générale appelé Conférence métropolitaine présidée de droit par le président de la métropole. Un pacte de cohérence métropolitaine parachève le dispositif de gouvernance entre la métropole et ses composantes communales (CGCT, art. L. 3633-2 et 3).

---

<sup>197</sup> FAURE (B.), *Op. cit.*, p. 353.

<sup>198</sup> *id.*

<sup>199</sup> FAURE (B.), *Op. cit.*, p. 354.

Parmi les compétences de la métropole lyonnaise, il convient de distinguer les compétences d'attribution de la compétence générale résiduelle octroyée par la formule inspirée du droit commun des communes : « *le conseil métropolitain règle par ses délibérations les affaires de la métropole de Lyon* » (CGCT, art. L. 3642-1).

Les compétences d'attribution relèvent des différents niveaux territoriaux que rassemble la métropole de Lyon. Elle exerce en propre les compétences du département et des EPCI, et celles des communes dans plusieurs domaines : aménagement de l'espace, développement économique, social et culturel, habitat, gestion des services collectifs, d'environnement et de cadre de vie. « *L'énumération légale fait penser que le pouvoir communal se trouve vidé de l'essentiel de son contenu après constitution de la métropole* »<sup>200</sup>.

La métropole de Lyon exerce également, par délégation ou en propre, des compétences régionales (CGCT, art. L. 3641-4 I et II). En outre, il lui est possible de déléguer conventionnellement certaines compétences à ses communes membres (CGCT, art. L. 3641-3).

Ces possibilités accordent une souplesse certainement bienvenue dans la gestion de certaines compétences mais laisse comme une impression de désordre organisé ou tout au moins laisse présager un manque de lisibilité dans l'organisation de cette collectivité. À mi-chemin entre l'EPCI à fiscalité propre, de l'ordre de la métropole, et la région, le mastodonte lyonnais n'a-t-il pas dépassé les limites d'une entité de proximité accessible aux administrés ?

« *La volonté du législateur, pour une fois, a été très claire : pour assurer une décentralisation plus efficace, il a entendu unifier, auprès d'une seule collectivité la plupart des compétences décentralisées au niveau d'une région afin qu'elles s'exercent de manière cohérente et rapide, peut-être plus démocratique, le fractionnement institutionnel étant un point faible de l'organisation décentralisée de la France. La métropole lyonnaise est un prototype qui fait figure de solution d'avenir* »<sup>201</sup>.

---

<sup>200</sup> FAURE (B.), *Op. cit.*, p. 355.

<sup>201</sup> *id.*

La métropole de Lyon ressort ainsi d'une fusion sans précédent puisqu'elle a été opérée entre un EPCI - la communauté urbaine de Lyon - et une collectivité territoriale, en l'occurrence une portion du département du Rhône, se trouvant sur le périmètre de l'ancienne communauté urbaine. Le périmètre du département du Rhône a ainsi été rédéfini et réduit de près d'un quart de sa superficie. On le voit dans ce cas tout à fait particulier et inédit : le législateur peut faire montre de souplesse et d'audace, tout en empruntant à des entités existantes.

Mais pourquoi la métropole de Lyon, et seulement elle, a-t-elle accédé à ce statut de collectivité territoriale ? D'abord, l'agglomération lyonnaise est l'une des plus importantes de France du point de vue de sa population. Avec ses 2,1 millions d'habitants, elle constitue la deuxième plus grande aire urbaine après la région parisienne. À l'instar de Paris et de Marseille, la ville de Lyon jouit d'ailleurs d'un statut particulier depuis deux lois du 31 décembre 1982 qui ont mis en place, dans ces trois grandes villes, « *une double administration, centrale et déconcentrée* »<sup>202</sup>, par le biais des arrondissements.

À ces différents éléments, s'ajoute la volonté déterminante des élus locaux de mener le projet métropolitain lyonnais à son terme. Alors que la crainte des maires de voir leurs communes absorbées dans une nouvelle collectivité territoriale freine généralement les projets visant à dépasser le stade de l'intercommunalité ; la création de la métropole de Lyon repose au contraire sur une volonté locale favorable. La collectivité territoriale lyonnaise est ainsi le résultat d'un accord politique entre le maire de Lyon, Gérard Collomb (PS), alors également président de la communauté urbaine, et le président du conseil départemental du Rhône, à l'époque Michel Mercier (UDI).

L'émiettement communal durablement installé en France s'accompagne de carences des services publics, symptômes des plus criants.

## **B - D'inéluctables lacunes de l'action publique**

Selon le professeur Chevallier, les services publics à la française, « *c'est en effet d'abord une fonction à remplir, puis une mission à assurer, mais aussi l'activité concrète qui en résulte et partant l'organe qui la prend en charge : du service public, conçu comme principe axiologique*

---

<sup>202</sup> VERPEAUX M. et JANICOT (L.), *Droit des collectivités territoriales*, PUF, 2015, p. 96.

*guidant la gestion publique, on passe tout naturellement aux services publics, entendus à la fois comme les prestations offertes au public et les organismes chargés de les fournir* »<sup>203</sup>. Dans cette sous-partie, l'étude portera sur les prestations fournies aux usagers. Si les services publics déployés sur l'ensemble du territoire français sont nombreux et variés, ils tendent à s'amenuiser et deviennent plus ou moins accessibles selon les zones géographiques (1). Ils sont moins présents dans les zones rurales, situation sur laquelle s'alarment les élus de proximité (2).

## **1 - L'insuffisance des services publics : un constat inégal**

Plusieurs considérations liminaires introduiront cette partie. D'abord, la proximité ne signifie pas connivence et défense des intérêts privés. Didier Guignard et Nahalie Devèze-Sanson interrogent en ce sens le bien-fondé de la proximité des services publics : « *La proximité et la primauté du service rendu ne favorisent-elles pas le clientélisme et la satisfaction des demandes particulières sur les prestations d'intérêt général ? (...) La proximité ne participe-t-elle pas à la vision déformée du service public ?* »<sup>204</sup>.

Par ailleurs, désormais, l'accessibilité d'un service public local ne signifie pas systématiquement un service géographiquement proche pour les usagers, grâce à la dématérialisation de bon nombre de démarches. Un phénomène qui tend à se généraliser et à s'amplifier. « *Toujours dans un souci de proximité, l'État compte également progresser sur l'accessibilité, avec la possibilité de réaliser l'intégralité des démarches en ligne d'ici trois ans* »<sup>205</sup>. Si effectivement, de nombreuses démarches peuvent être réalisées en ligne, toutes ne peuvent l'être et nécessitent appui et conseil. Par ailleurs, les nouvelles technologies ne se révèlent pas intuitives pour tous et exigent parfois un apprentissage, au risque de voir les usagers coupés des services publics dématérialisés. Sans oublier l'existence des zones blanches ou grises et les difficultés récurrentes de connexion à internet.

---

<sup>203</sup> CHEVALLIER (J.), « Le service public : regards sur une évolution », *AJDA*, 1997.

<sup>204</sup> GUIGNARD (D.) et DEVEZE-SANSON (N.), « Le service public au prisme de la notion de proximité : un nouveau Janus », in CHICOT (P.-Y.) (sous la direction de), *Décentralisation et proximité, territorialisation de l'action publique locale*, Dalloz, collection Actes, 2013, p. 183.

<sup>205</sup> Discours de Fabien SUDRY, préfet du Pas-de-Calais, Présentation du rapport d'activités des services de l'État devant l'assemblée départementale, 24 juin 2019, p. 5.

Le Défenseur des Droits Jacques Toubon a d'ailleurs consacré un rapport sur la dématérialisation et les inégalités d'accès aux services publics en ligne, selon lequel 7 millions de personnes en France ne se connecteraient jamais à internet <sup>206</sup>. « *Il faut ici réaffirmer ce qui semble ne plus être une évidence pour tous les responsables : un service public dématérialisé reste un service public avec tout ce que cela impose de contraintes pour respecter les droits de manière égale sur l'ensemble du territoire et pour toutes les catégories de population. La mise en œuvre des politiques publiques de dématérialisation se doit donc de respecter les principes fondateurs du service public : l'adaptabilité, la continuité et l'égalité devant le service public* » <sup>207</sup>.

Afin que la modernisation de l'État ne passe pas par l'exclusion d'une partie des usagers, notamment les plus vulnérables, il est nécessaire d'offrir différentes modalités d'information et de contact avec les administrations. La dématérialisation des services publics ne doit pas être pensée indépendamment des autres canaux d'accès aux services publics. Pour répondre au besoin de contact et d'accompagnement exprimé par les usagers, les plateformes téléphoniques constituent une voie privilégiée par les administrations, notamment pour des publics peu à l'aise avec les nouvelles technologies.

Ainsi, le Défenseur des Droits et l'Institut national de consommation (INC) ont conduit une enquête mystère auprès des plateformes téléphoniques de plusieurs organismes, afin de mesurer leur capacité d'accueil, d'écoute et de réponse aux sollicitations des usagers. Les résultats sont insatisfaisants. « *L'enquête démontre que la majorité des appelants est trop rapidement réorientée vers le site internet de l'organisme, même s'ils n'y ont pas accès. Elle montre également que les plateformes informent peu les usagers sur les dispositifs alternatifs mis en place par les organismes pour les accompagner. Le Défenseur des droits constate, en outre, que le coût des communications téléphoniques, souvent surtaxées (les numéros de la CNAM et des impôts sont surtaxés de 6 centimes par minute, l'URSAFF de 12 centimes par minute, etc.) et les délais d'attente parfois importants peuvent décourager les personnes d'appeler, les empêchant, dans le cas où elles seraient en difficulté avec l'usage numérique, de trouver un interlocuteur en capacité de les aider* » <sup>208</sup>. Le Défenseur des droits se félicite donc de l'adoption de l'article 15 A I. de la loi pour un État

---

<sup>206</sup> TOUBON (J.), « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics », janvier 2019.

<sup>207</sup> TOUBON (J.), *Op. cit.*, p. 5.

<sup>208</sup> *id.*

au service d'une société de confiance qui dispose qu'« *Au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2021, les services de l'État et les établissements publics qui dépendent de l'État mettent à la disposition du public un numéro d'appel non géographique, fixe et non surtaxé* ».

Toutefois, les associations auditionnées pointent le fait que, même dans l'hypothèse où l'utilisateur arrive à avoir sans coût indu un interlocuteur, ce dernier n'est pas toujours en capacité d'avoir accès au dossier et de traiter la situation de la personne autrement que par des informations générales. Il est nécessaire de repenser les services téléphoniques des services publics pour qu'ils puissent permettre un accès effectif aux services publics en question.

De la sorte, ni la dématérialisation des démarches, ni des services assurés par des échanges téléphoniques ne peuvent répondre à eux seuls aux sollicitations des administrés. Il est donc indispensable de conserver des espaces physiques de rencontre entre agents publics et habitants.

En outre, si les services publics irriguent en principe tout le territoire et toute la population en mettant à la portée de tous de multiples biens et prestations, sociaux, culturels et économiques, ils doivent en principe garantir que des groupes d'administrés, socialement ou géographiquement défavorisés, conservent un accès à ces biens jugés essentiels. C'est pourquoi, l'insuffisance ou l'éloignement des services publics fait débat et alimente les critiques formulées à l'encontre des autorités publiques, encore aujourd'hui à l'ère du numérique. La proximité des services publics s'inscrit en effet dans les lois classiques du service public, découlant de l'égalité et de la continuité. De surcroît, la question « quels services publics pour quels territoires ? » reste d'actualité. L'adaptation du service public semble en effet être indispensable, l'adaptabilité figurant également parmi les lois de Rolland. En visant l'intérêt général, le service public semble impliquer devoir être au plus proche des usagers.

Néanmoins, pour rappel, « *il existe pour les services publics une "règle d'or" qui veut que personne ne dispose d'un acquis au maintien d'un service public, qu'il soit administratif (CE, 27 janvier 1961) ou industriel et commercial (CE, 11 décembre 1963, Syndicat de défense de la voie ferrée Bort-Eygurande ; CE, 18 mars 1977, CCI de La Rochelle)* », rappelle le professeur Combeau<sup>209</sup>.

---

<sup>209</sup> in GUIGNARD (D.) et DEVEZE-SANSON (N.), in CHICOT (P.-Y.) (sous la direction de), *Op. cit.*, p. 189.

Ainsi l'autorité publique a longtemps disposé d'une liberté certaine pour supprimer des services publics, malgré leur intérêt général et son rôle de ciment de cohésion territoriale et sociale. Un tournant est intervenu dans les années 90 grâce aux lois n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995. En 2005, la réforme de l'article 29 de la loi de 1995 établissait l'égal accès de tous aux services publics et des objectifs d'aménagement du territoire et de services rendus aux usagers pour tous les établissements, organismes ou entreprises chargés d'un service public. La loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux visait en outre à favoriser la proximité des services publics dans les communes rurales.

Le professeur Braconnier écrivait : « *le dispositif visant à maintenir les services publics en milieu rural ou dans les zones difficiles concerne essentiellement les services publics gérés en réseaux par des organismes publics, des entreprises placées sous la tutelle de l'État (...) En revanche, jusqu'à la modification apportée par la loi n°2005-157, étaient exclus du champ d'application du dispositif les services publics locaux et surtout, les services publics nationaux directement gérés par l'État* » <sup>210</sup>. La loi n° 2005-157 du 23 février 2005 a par ailleurs intégré la possibilité pour une commune de confier, sans but lucratif, à une association ou à toute autre personne privée, la responsabilité de créer ou de gérer un service public nécessaire à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural.

Malgré des efforts réels, l'insuffisance et l'inaccessibilité décriées des services publics perdurent, voire s'accroissent. Toutefois, elles ne peuvent être généralisées à l'ensemble du territoire. Il existe de fait une inégalité géographique et une offre non homogène. Dans les métropoles ou grandes agglomérations, les administrés accèdent plus facilement aux guichets répondant à leurs attentes, notamment grâce à un maillage plus dense des guichets administratifs et des problématiques de mobilité moins aiguës. Mais là aussi, des inégalités subsistent selon la richesse des communes et des EPCI.

---

<sup>210</sup> in GUIGNARD (D.) et DEVEZE-SANSON (N.), in CHICOT (P.-Y.) (sous la direction de), *Op. cit.*, p. 190.

Dans les faits, depuis plusieurs années, habitants et élus dénoncent des fermetures inopinées de services publics, d'hôpitaux, de bureaux de poste, de trésoreries ou de classes. Les propositions des maires fusent lorsqu'il s'agit de préserver les services publics de proximité : « *cesser la diminution des classes dans le primaire ou rendre obligatoire le garde-champêtre dont il faudrait renforcer le rôle* »<sup>211</sup>. Comme en réponse au sénateur du Nord, le préfet du Pas-de-Calais indique à l'été 219 que : « *À ce sujet, le Président de la République, a rappelé qu'aucune école ne fermerait sans la volonté du maire ; cet engagement est tenu dès la rentrée prochaine dans le département* »<sup>212</sup>.

La proximité des services publics semblent demeurer un axe déterminant pour l'État en proie à des contraintes budgétaires : « *Sur la question de l'équité territoriale, le défi est celui de la proximité. C'est une tâche difficile, puisque l'État reste contraint par la maîtrise de ses finances, portée par une demande de baisse de la fiscalité. Pour dépasser cette injonction contradictoire, l'État devra poursuivre la transformation des services publics, en priorisant et en profitant des gains de temps et des économies d'échelle offertes par l'innovation et le numérique. L'objectif est simple : allouer plus de temps aux fonctionnaires pour qu'ils accompagnent les usagers et les collectivités sur le terrain. Participe du même objectif l'orientation arrêtée par le Premier ministre la semaine dernière consistant en un plan de délocalisation des services centraux, pour transférer 4.000 fonctionnaires de Paris vers la province* »<sup>213</sup>. Les modalités de cette annonce sont vivement attendues.

L'heure est une nouvelle fois à la transformation, la « modernisation » des services publics afin de les rendre plus efficaces et moins coûteux. Que l'on évoque la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, la loi n°99-553 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, ou encore la loi organique n°2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances et la révision générale des politiques, puis la loi n°2014-58 MAPTAM et la loi n°2015-991 NOTRe, aucune n'a permis de résister, malgré l'instauration de gardes-fous, au désengagement territorial apparent des services publics. Quant au moratoire de 1995 sur les fermetures des services publics, il n'a duré qu'un

---

<sup>211</sup> La lettre de Jean-Pierre DECOOL, sénateur non inscrit du Nord, « Spécial : enquête statut de l' élu auprès des maires du Nord », mai 2019, n°4, p. 4.

<sup>212</sup> Discours de Fabien SUDRY, *Op. cit.*, p. 10.

<sup>213</sup> Discours de Fabien SUDRY, *Op. cit.*, p. 3.

temps. Personne ne nie la nécessité toujours actuelle de refondre le fonctionnement des administrations et les relations avec les usagers. Le Code des relations entre le public et l'administration (CRPA), paru au Journal officiel du 25 octobre 2015 et applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, ambitionnait déjà de détailler la marche à suivre à chacune des étapes du dialogue administratif. Y sont effectivement traités les échanges avec l'administration, les actes unilatéraux pris par l'administration, l'accès aux documents administratifs et le règlement des différends avec l'administration. Dans les territoires, des initiatives circonscrites relatives aux services publics complètent les vagues de grandes réformes des administrations.

Afin de faciliter l'accès des administrés aux services publics, des dispositifs sont initiés, expérimentés. L'exemple du Pas-de-Calais illustre cette tendance. Il s'agit, grâce au dispositif « Services Public Plus », de former les personnels d'accueil de différentes administrations afin d'améliorer l'accueil des usagers et de mieux les orienter vers les services adéquats. « *Nous suivons avec attention l'expérimentation du dispositif "Services Public Plus" à Béthune, où les personnels d'accueils de plusieurs administrations ont été formés en commun pour simplifier la vie administrative et travailler plus en confiance avec les habitants, sans les renvoyer d'un service à l'autre* »<sup>214</sup>.

Surtout a été lancé le programme national « Action publique 2022 », annoncé par le Premier ministre le 25 septembre 2017<sup>215</sup>, réforme d'envergure nationale des services publics et la plus récente. Ce programme vise à améliorer la qualité des services publics, offrir un environnement de travail modernisé aux fonctionnaires et maîtriser les dépenses publiques en optimisant les moyens. Pour mener à bien la transformation des services publics dans le cadre de « Action Publique 2022 », le Gouvernement a mis en place, dans un premier temps, un fonds dédié de 700 millions d'euros sur cinq ans, dont 200 millions d'euros dès 2018. « *Comme tous les producteurs de services, la sphère publique doit se transformer, de manière significative, pour s'adapter aux évolutions de la société, aux attentes des usagers et des agents publics et aux opportunités qu'apportent les nouvelles*

---

<sup>214</sup> Discours de Fabien SUDRY, *Op. cit.*, p. 8.

<sup>215</sup> Circulaire du Premier ministre du 25 septembre 2017 - [http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2017/09/cir\\_42609.pdf](http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2017/09/cir_42609.pdf)

*technologies. Or, la transformation de l'action publique ne peut réussir qu'en se dotant de moyens d'investissement nécessaires à la mise en œuvre de réformes structurelles et ambitieuses »*<sup>216</sup>.

Ce fonds de 700 millions d'euros, initialement défini, devra financer diverses réformes d'amélioration du service public et de réduction des dépenses publiques, ainsi que des expérimentations durant cinq ans. Sont notamment envisagés la transformation des modes d'action publique et des administrations par le numérique, des chantiers de mutualisation des ressources et des dépenses afin d'optimiser les budgets, la mise en place de centres de services partagés et de dispositifs d'économies à grande échelle, ainsi que des projets de réorganisation, de fusion et de refonte des périmètres, afin de supprimer les éventuels doublons entre administrations. Un comité « Action publique », dit « CAP 22 », composé de 34 membres, issus principalement de la haute fonction publique, du monde politique et économique, a été chargé de proposer des pistes de réformes sur 21 politiques publiques.

« Action publique 2022 » est organisé en deux phases : une première phase de diagnostic a été ouverte en octobre 2017 et devait s'achever en mars 2018. Durant cette phase a été créé un forum de l'action publique, impliquant les usagers et les agents publics. Puis, à l'issue d'arbitrages rendus par le Président de la République et le Premier ministre, une seconde phase devait permettre d'élaborer et mettre en œuvre des plans de transformation.

Cependant, les ambitions affichées par le gouvernement dans le cadre de « Action publique 2022 » semblent avoir été revues à la baisse et le calendrier modifié. Les modalités d'organisation du forum de l'action publique ont été critiquées et la prise en compte des résultats - restitués en mai et non en mars comme prévu - dans les premières décisions du gouvernement s'est avérée toute relative.

Surtout, l'épisode de la non-publication officielle par le Gouvernement du rapport du CAP 22<sup>217</sup> a semé le trouble<sup>218</sup>. Reportée plusieurs fois, elle n'a finalement eu lieu que tardivement par

---

<sup>216</sup> <https://www.modernisation.gouv.fr/laction-publique-se-transforme/avec-les-administrations-et-les-operateurs-publics/action-publique-2022>

<sup>217</sup> « Service public : se réinventer pour mieux servir, nos 22 propositions pour changer de modèle », juin 2018 - <http://web.lexisnexis.fr/LexisActu/Rapport-CAP22.pdf>

<sup>218</sup> Le rapport CAP 22 a d'abord été révélé par la presse, avant d'être officiellement présenté par le Gouvernement.

la voie institutionnelle, le Gouvernement - qui a toujours affirmé que ce rapport ne l'engageait pas - ayant finalement décidé de ne pas le publier en juillet et de présenter les différents plans de transformation ministériels et interministériels au fur et à mesure de leur élaboration et à l'occasion de deux comités interministériels de la transformation publique (CITP). 2019 et les années à venir attendent donc la concrétisation des plans de transformation visant la réorganisation des services et l'emploi des agents publics.

En parallèle, sans être tenus par les initiatives gouvernementales, élus et autorités indépendantes élaborent des préconisations et rédigent des propositions de transformation. Dans un rapport datant de mai 2018, les sénateurs Rémy Pointereau et Martial Bourquin, suggéraient de façon pragmatique d' « améliorer l'information en amont des communes sur les éventuelles fermetures ou transferts des services publics pouvant intervenir sur leur territoire, voire à s'y opposer, lorsqu'elles sont engagées dans une convention OSER » - les conventions OSER se trouvant au cœur de leur proposition de loi -, et à « mieux flécher les aides aux professionnels de santé de manière à ce que celles-ci favorisent leur maintien et leur installation dans les centres-villes »<sup>219</sup>. De plus, les auteurs préconisent que « le représentant de l'État dans le département ou l'autorité exécutive de la collectivité territoriale devrait donner tous les éléments nécessaires pour démontrer que les décisions envisagées ne concourent pas à la dévitalisation du centre-ville ou du centre-bourg et qu'aucune alternative n'est possible en dehors de la décision envisagée »<sup>220</sup>. Ces propositions nous semblent intéressantes afin de favoriser le dialogue entre État et élus locaux, puis entre ces derniers et les citoyens.

Dans un souci de maintien ou de l'amélioration de la qualité et de l'accessibilité aux services publics, nous faisons également écho à la proposition du Médiateur des Droits : « Adopter une disposition législative au sein du code des relations entre les usagers et l'administration imposant de préserver plusieurs modalités d'accès aux services publics pour qu'aucune démarche administrative ne soit accessible uniquement par voie dématérialisée »<sup>221</sup>.

---

<sup>219</sup> POINTEREAU (R.) et BOURQUIN (M.), *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1) et de la délégation aux entreprises (2) sur les travaux relatifs à la proposition de loi portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs*, Sénat, Rapport, n°526, 30 mai 2018, p. 255.

<sup>220</sup> POINTEREAU (R.) et BOURQUIN (M.), *Op. cit.*, p. 256.

<sup>221</sup> TOUBON (J.), « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics », janvier 2019, p. 6.

Il convient aussi d' « *instaurer un service public de proximité réunissant un représentant de chaque organisme social, des impôts, de pôle emploi, un travailleur social ainsi qu'un médiateur numérique pour réaliser un accompagnement généraliste et de qualité de la population, en particulier la plus fragile. L'échelon de mise en œuvre du nouveau dispositif pourrait être adapté en fonction des besoins des territoires* » <sup>222</sup>. Ce service public pourrait intégrer les Maisons des services au public, que nous aborderons ultérieurement.

L'insuffisance ou l'inadaptation avérée des services publics risque d'entraîner des lacunes de l'action publique, surtout dans les zones rurales, territoires les plus touchés par le désengagement des administrations.

## **2 - La situation préoccupante dans les zones rurales**

Un large consensus au sein des élus admet que la présence des services publics (sous-préfectures, perceptions, gendarmeries, bureaux de poste, hôpitaux, gares, etc.) en milieu rural constitue un élément fondamental de l'aménagement du territoire et du maintien des administrés dans ces zones. Or, les politiques successives conduites par l'État ces deux dernières décennies ne sont pas parvenues à rassurer les élus des petites villes, notamment en zones rurales. Les principales préoccupations concernent les hôpitaux, les écoles et les trésoreries.

L'éloignement des services publics dans les secteurs ruraux a été remis en exergue par le mouvement des « gilets jaunes » depuis l'automne 2018. Dans le cadre du Grand Débat initié par le Président de la République, les attentes des citoyens ont pu s'exprimer. Si l'on prend l'exemple du Pas-de-Calais, plus de 160 réunions locales ont été organisées et des cahiers d'expression citoyenne ouverts dans un tiers des communes. « *Une demande de justice territoriale, avec le besoin d'une plus grande proximité des services publics, particulièrement en milieu rural et péri-urbain, en proie aux contraintes de mobilité* » a été formulée, résume le préfet du Pas-de-Calais, Fabien Sudry <sup>223</sup>.

---

<sup>222</sup> TOUBON (J.), *Op. cit.*, p. 6.

<sup>223</sup> Discours de Fabien SUDRY, préfet du Pas-de-Calais, Présentation du rapport d'activités des services de l'État devant l'assemblée départementale, 24 juin 2019, p. 2.

« L'Association des maires ruraux de France a récemment recueilli nombre de doléances au cours des consultations menées en mairie (...). Au premier rang desquelles s'exprime un sentiment d'abandon des territoires en matière de service public ; ce n'est pas une nouveauté. Cette réalité préoccupe, bien entendu, les élus locaux et les habitants. Les inquiétudes portent sur les fermetures de classes élémentaires, les bureaux de poste, de gendarmeries, de centres des finances publiques - vous l'avez évoqué, même si ce n'est assurément pas une priorité - ou l'éloignement des bibliothèques, médiathèques et tous autres services culturels. Ce phénomène accentue largement le vieillissement de la population », rappelle également la députée Anne Blanc <sup>224</sup>.

Et Anne Blanc de poursuivre en décrivant l'engrenage et la fuite des jeunes habitants : « S'ajoute à cela la fermeture des maternités et, très récemment, celle d'un centre de formation et d'apprentissage. Du maintien des services publics de proximité et, plus largement, des services à la population dépend le potentiel de développement de nos territoires - je pense que nous en sommes tous, ici, convaincus - et la cohésion de notre République ».

En milieu rural, suite à plusieurs fermetures, d'hôpitaux ou hôtels des finances publiques, les usagers sont en effet de plus en plus éloignés des administrations et souffrent d'un déficit d'information et de conseil. L'éloignement des usagers des systèmes de soins préoccupe particulièrement l'AMRF. « Le maintien des hôpitaux de proximité et le maintien des pharmacies en milieu rural, dans un cadre assoupli si nécessaire, doivent être une priorité pour l'aménagement équilibré du territoire. La signature par les syndicats professionnels d'une charte pour lutter contre les déserts médicaux est un marqueur qui engage et oblige les signataires à mettre tout en œuvre pour qu'il soit répondu à l'inquiétude légitime de millions de Français, éloignés d'une prise en charge de leurs soins de manière durable. Toutes les énergies et toutes les expérimentations statutaires ou structurelles doivent être mobilisées », avance l'AMRF <sup>225</sup>.

Et l'association représentante de maires de communes rurales de proposer de : « renforcer la présence soignante y compris en réformant le cadre juridique de l'exercice des professionnels et les dispositions fiscales, rendre possibles de nouvelles formes d'organisation, engager sans attendre la

---

<sup>224</sup> Audition de Madame Jacqueline GOURAULT, Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, Commission des affaires économiques, Assemblée nationale, Compte-rendu n°22 du mercredi 16 janvier 2019, session ordinaire 2018-2019.

<sup>225</sup> AMRF, Communiqué de presse, « Accès aux soins : enfin une mobilisation générale et une détermination à agir », 9 février 2018.

*simplification des procédures administratives, développer l'usage des nouvelles technologies, organiser un plan sans précédent de développement de la prévention par exemple, sont des pistes prioritaires pour atténuer les conséquences des départs en retraite des professionnels. Les outils sont aujourd'hui insuffisants voire obsolètes »*<sup>226</sup>.

Quant aux élus de montagne, représentés par l'ANEM, ils en appellent à la reconnaissance des spécificités de leurs communes et de leurs territoires. « *La reconnaissance concrète de la spécificité montagne passe par l'application de toutes les dispositions de l'Acte II, dont certaines sont toujours en attente, et une participation pleine et entière à la Conférence nationale des territoires. L'accessibilité des services publics, l'école, l'accès aux soins, la couverture numérique et les MSAP sont autant d'enjeux essentiels pour assurer l'attractivité des territoires de montagne et Jeanine Dubié a insisté pour que l'article 15 de la loi montagne soit respecté par les directeurs académiques lors de l'élaboration de la carte scolaire* », avance l'ANEM<sup>227</sup>. Parmi les principaux thèmes évoqués par le pacte conclu à l'occasion de la promulgation la loi du 28 décembre 2016, dite loi Acte II se trouvent : l'accélération de la couverture numérique en très haut débit, et la préservation du maillage de proximité des services publics et au public, notamment pour l'école et l'accès aux soins, figurent en première ligne.

Autre source de mécontentement des habitants et des élus : les fermetures de guichets administratifs, notamment des services financiers. Le Pas-de-Calais, à l'instar d'autres départements a été touché par plusieurs fermetures, mal perçues par les habitants. L'État a annoncé vouloir y remédier. « *Ce réseau de services financiers est concerné, vous le savez, depuis une bonne dizaine d'années, par des fermetures régulières de trésorerie mal comprises des élus ruraux. Pour rompre avec cette logique anxigène en donnant de la visibilité sur l'évolution du réseau, tout en augmentant les lieux de présence et les points de contact avec le public, une nouvelle approche est proposée (...). Avec le directeur départemental des finances publiques, nous prendrons le temps nécessaire pour dialoguer avec tous les élus sur tous les territoires dans les semaines et les mois qui viennent sans aucune précipitation et avec la recherche du bon équilibre territorial* »<sup>228</sup>.

---

<sup>226</sup> AMRF, *Op. cit.*

<sup>227</sup> Communiqué de presse, « L'ANEM et le CGET engagent un dialogue constructif pour faire prendre en considération la spécificité montagne notamment dans la future agence des territoires », 6 décembre 2018.

<sup>228</sup> Discours de Fabien SUDRY, *Op. cit.*, p. 4.

Et la dématérialisation des démarches, qui concerne surtout les services de la Préfecture, Pôle Emploi et la DGFIP (Direction générale des finances publiques) ne constitue pas une solution pleinement satisfaisante. La Cour des Comptes estime en effet que « *les infrastructures numériques dans les zones rurales restent marquées par des insuffisances persistantes. La couverture y est de qualité inférieure à celle des zones urbaines, tant pour le numérique mobile que pour la fibre. Si des perspectives d'amélioration ont été ouvertes dans des textes législatifs récents, qui prennent mieux en compte la couverture des territoires ruraux, force est de constater que les normes de débit futures y sont inférieures à celles retenues par l'Union européenne à l'horizon 2025. Il y a là une forme d'inégalité dommageable devant le service public. En outre, l'absence de maîtrise de l'outil informatique par une large part de la population des zones rurales appelle des actions correctives et une offre de services publics particulière au profit de ces zones* »<sup>229</sup>.

*A contrario*, la Cour des Comptes relativise le retrait des services publics dans les zones rurales dans son rapport de mars 2019 : « *Contrairement à une perception répandue, il n'y a pas eu d'abandon généralisé de ces territoires par les grands réseaux nationaux de services publics. Rapportée à la population, leur présence physique y reste dense, dans certains cas davantage même que dans les autres parties du territoire national. Elle connaît néanmoins une évolution différenciée en fonction de la nature des services et des besoins de la population* »<sup>230</sup>.

La Cour des Comptes revient sur plusieurs services publics régulièrement incriminés. Selon elle, le maillage de la gendarmerie nationale, de l'éducation nationale et de La Poste en zone rurale reste dense. « *C'est ainsi que la gendarmerie a refondu son réseau, sans diminuer ses effectifs globaux en zone rurale (...) L'école, dont la présence reste plus importante en proportion des effectifs d'élèves dans les zones rurales que dans les zones urbaines, s'est également réorganisée. Cela s'est traduit par des regroupements pédagogiques, qui permettent d'améliorer la qualité des prestations éducatives et de conforter l'attractivité des affectations proposées aux enseignants. Pour La Poste, dont l'obligation de service est inscrite dans la loi, la transformation des points de contact a permis de répondre à la diminution du courrier et à l'élargissement des plages d'ouverture, sans accroître déraisonnablement le coût de la présence postale* »<sup>231</sup>.

---

<sup>229</sup> Cour des Comptes, « *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux* », mars 2019, p. 9.

<sup>230</sup> Cour des Comptes, *Op. cit.*, p. 10.

<sup>231</sup> *id.*

Quant à la couverture médicale et la prise en charge de la dépendance, elles nécessitent indubitablement une présence physique. Or cette présence résulte de décisions de praticiens libéraux ainsi que d'acteurs privés et publics et non d'une planification d'ensemble. Elle soulève ainsi des difficultés spécifiques, distinctes de celles posées par les services publics. Par ailleurs, souligne la Cour des Comptes, « *Les difficultés d'accès aux soins ne sont pas propres aux territoires ruraux ; mais ceux-ci, en raison de leur démographie, du vieillissement et de l'isolement de leur population, connaissent des besoins spécifiques en la matière. Cependant, les indicateurs existants sont insuffisants et l'accès effectif aux soins reste imparfaitement appréhendé : il convient avant toute chose d'y remédier* »<sup>232</sup>. D'où tout l'intérêt de rendre les territoires ruraux attractifs pour les personnels soignants. Selon le Gouvernement, 1.200 territoires connaissent des difficultés en matière d'accès aux soins, et l'Agence Régionale de santé (ARS) porte au sein de 80% d'entre eux des projets d'amélioration d'accès<sup>233</sup>.

Dans ce contexte, certaines initiatives visant à lutter contre le déficit apparent, ressenti, des services publics en milieu rural rencontrent un certain succès. L'AMRF reconnaît par exemple que le développement de maisons de santé pluridisciplinaires sur les territoires est une bonne chose, et appelle à revoir l'organisation de la formation des futurs médecins, de revaloriser la fonction de médecin généraliste et l'exercice en zone rurale. Un dispositif appelé à s'amplifier. « *Je note aussi le développement du réseau des maisons pluridisciplinaires de santé : 22 sont en activité dans le département et 34 nouveaux projets de maisons sont à l'étude ; certains projets sont bien avancés et il nous faut accélérer le mouvement. Cela montre que le phénomène des déserts médicaux n'est pas une fatalité. L'État s'y attelle avec la loi santé-territoires en cours d'examen au Parlement, qui prévoit la revalorisation essentielle des médecins de ville, avec une nouvelle relation aux hôpitaux de proximité, une réforme des études de santé et un nouveau rapport aux territoires* »<sup>234</sup>.

Plusieurs dispositifs ont été lancés afin d'inverser la tendance de désertification médicale des zones rurales. Selon le Ministère des solidarités et de la santé, plus de 2.400 médecins ont déjà signé un contrat conventionnel d'aide financière de l'Assurance maladie pour l'installation, le

---

<sup>232</sup> Cour des Comptes, *Op. cit.*, p. 11.

<sup>233</sup> Site du Ministère des solidarités et de la santé - [https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/dossier\\_de\\_presse\\_acces\\_aux\\_soins\\_avril2019\\_vdef.pdf](https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/dossier_de_presse_acces_aux_soins_avril2019_vdef.pdf)

<sup>234</sup> Discours de Fabien SUDRY, *Op. cit.*, p. 4.

maintien de l'activité, ou encore l'organisation de consultations dans les zones les plus fragiles. « Plus de 1100 médecins ont par ailleurs bénéficié d'une aide de l'État pour leur maintien ou leur installation, que ce soit par le biais d'un contrat de praticien territorial de médecine générale, médecine ambulatoire et médical de remplacement. 6.700 bourses, aides ou contrats accordés par l'État ou l'Assurance maladie à des médecins en contrepartie d'une installation, du maintien ou de l'organisation de consultations dans des zones sous-denses auraient été attribués »<sup>235</sup>. Les étudiants sont également concernés par le plan : près de 3.200 étudiants en médecine ou en dentaire ont bénéficié, depuis son lancement, du contrat d'engagement de service public (CESP), qui offre une bourse d'études en contrepartie d'une installation dans une zone fragile.

De surcroît, au 1<sup>er</sup> janvier 2018, près de 10% des médecins étaient en cumul emploi retraite<sup>236</sup>. Ce dispositif permet de prolonger de 4 ans en moyenne la durée d'activité des médecins. Les généralistes sont plus nombreux à avoir recours au cumul emploi retraite dans les zones rurales, où ils peinent à trouver des remplaçants et bénéficient d'incitations financières. En effet, depuis février 2019, les médecins bénéficiant du cumul emploi retraite dans les zones sous-denses sont exonérés de cotisations complémentaires vieillesse si leurs revenus annuels sont inférieurs à 40.000 euros. Le Gouvernement s'est engagé à revoir le seuil de cette exonération afin de rendre le dispositif plus attractif.

La Cour des Comptes, qui suggère d'étendre le principe de rapprochement et de mutualisation des professionnels de santé aux pharmaciens, rappelle que « *Au-delà du rassemblement de professionnels de santé en un même lieu, le plan "Ma santé 2022" – dont les orientations s'apprêtent à recevoir une traduction législative ainsi que conventionnelle par l'assurance maladie – prévoit des évolutions structurantes de nature à remédier à l'insuffisance de l'offre de soins ou à ses conséquences sur l'accès aux soins, notamment dans les territoires ruraux* »<sup>237</sup>. Parmi les mesures phares de la loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé : la lutte contre les déserts médicaux, la création de 1.000 communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS) et la labellisation à compter de 2020 des hôpitaux de proximité.

---

<sup>235</sup> Site du Ministère des solidarités et de la santé - [https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/dossier\\_de\\_presse\\_acces\\_aux\\_soins\\_avril2019\\_vdef.pdf](https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/dossier_de_presse_acces_aux_soins_avril2019_vdef.pdf)

<sup>236</sup> *id.*

<sup>237</sup> Cour des Comptes, *Op. cit.*, p. 14.

Ainsi, doivent être créées un millier de communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS), regroupant des professionnels libéraux (médecins généralistes et spécialistes, infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes, pharmaciens), coopérant avec les établissements de santé et médico-sociaux et organisant le premier recours aux soins de l'ensemble des habitants d'un territoire donné : accès à un médecin traitant et à des spécialistes, consultation non programmée dans la journée en cas de nécessité, préparation des sorties de l'hôpital, maintien à domicile des personnes fragiles, actions de prévention. Les CPTS sont conçues pour aider les professionnels de santé à mieux structurer leurs relations et mieux se coordonner, à leur initiative. Le bénéfice attendu est aussi une plus grande fluidité des parcours de santé pour le patient. Les négociations conventionnelles devraient être engagées dès cette année pour donner un cadre pérenne de financement aux CPTS. Plus de 300 projets de CPTS seraient à l'étude.

En outre, 500 à 600 « hôpitaux de proximité », labellisés à partir de 2020, parmi les établissements en activité (ex-hôpitaux locaux, centres hospitaliers), assureront une prise en charge de premier niveau en médecine polyvalente, en gériatrie et en soins de suite et de réadaptation, et autres selon les hôpitaux, avec des plateaux techniques légers (biologie, imagerie, explorations) et la participation de médecins de ville. « *Les hôpitaux de proximité seront définis par leurs missions et leur mode de fonctionnement, indépendamment de leur statut juridique, public ou privé, ou de leur inclusion dans un établissement multi-sites. Leur spécificité sera d'être organisés pour partager avec le secteur de ville une responsabilité territoriale et un périmètre d'activités* »<sup>238</sup>. Ils travailleront en lien avec les projets des CPTS.

En ce qui concerne, la prise en charge de la dépendance, elle reste un défi pour les territoires ruraux, en particulier pour le maintien à domicile des personnes âgées. « *Le taux d'équipement et d'encadrement des EHPAD y est supérieur à la moyenne nationale mais l'amélioration de la prise en charge des personnes âgées y est néanmoins indispensable. Elle doit notamment viser à organiser le maintien à domicile à partir des EHPAD* »<sup>239</sup>.

---

<sup>238</sup> <https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/fiche-demain-les-hopitaux-de-proximite-20-05-2019-stdc.pdf>

<sup>239</sup> Cour des Comptes, *Op. cit.*, p. 12.

D'autres politiques existent et s'épanouissent, notamment les contrats de ruralité, finançant divers projets. « *Je voudrais d'abord souligner le bon fonctionnement de nos quatre contrats de ruralité, signés il y a 2 ans. Ces contrats en zone rurale ont financé des maisons de services au public, des maisons pluridisciplinaires de santé, des crèches, ou encore contribué à la revitalisation des centre-bourgs, sur les territoires du Ternois/7 Vallées, du Montreuillois, du Boulonnais et du parc régional entre Caps et Marais d'Opale. Pour aller plus loin, un agenda rural est en préparation par la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales* »<sup>240</sup>.

Ces constats de raréfaction territoriale des services publics se heurtent toutefois aux objectifs des politiques de modernisation de l'action publique : garantir l'accessibilité et la qualité des services publics, optimiser le maillage territorial selon les nouveaux usages (mobilité, nouvelles technologies...), et rationaliser et économiser les moyens. Plusieurs interrogations en découlent. Quelles garanties l'État peut-il offrir aux communes quant au maintien des services publics ? Comment ne pas grever le budget des communes pour y parvenir ? Comment améliorer les procédures de contrôle de suppression ou de modification des services publics ? Ce qui soulève le problème de la décision unilatérale de l'État.

Enfin, la Cour des Comptes dénonce une très grande complexité et des chevauchements des responsabilités en matière de présence locale des services publics et pointe un défaut de coordination dommageable à l'exercice des services publics. « *C'est pourquoi la Cour recommande d'affirmer la responsabilité du ministère en charge de la cohésion des territoires dans la définition de l'offre de services publics locaux, et de prévoir une procédure d'arbitrage sous l'autorité du Premier ministre en cas de nécessité* »<sup>241</sup>.

Les maires des petites communes et exerçant en zones rurales réclament plus d'informations et de concertation avec l'État sur ces points. Le programme « Action publique 2022 » devra en tenir compte.

---

<sup>240</sup> Discours de Fabien SUDRY, préfet du Pas-de-Calais, Présentation du rapport d'activités des services de l'État devant l'assemblée départementale, 24 juin 2019, p. 7.

<sup>241</sup> Cour des Comptes, *Op. cit.*, p. 12.

Cet éloignement des pouvoirs publics conjugué à une crise de légitimité de ceux-ci crée un climat de méfiance entre administration et pouvoirs publics, d'un côté, et usagers et élus locaux de l'autre. Le maire se trouve parfois démuné pour exercer son mandat.

## **C - La solitude du maire**

Cet état des lieux de l'échelon communal explique ce que certains appellent aussi la crise des vocations des maires, dont la moitié ne compteraient pas se représenter lors des élections de 2020. Accablés de responsabilités diverses (1), les maires ne peuvent prétendre à un véritable statut de l'élu protecteur à l'issue de leur(s) mandat(s) (2) et nombreux sont ceux qui se sentent dépossédés au profit des EPCI (3).

### **1 - Une fonction exigeante et une responsabilité exposée**

Élu à bulletins secrets par le conseil municipal en son sein, le maire ne peut être renvoyé par ce même conseil. Les causes de fins de mandat du maire sont toutefois multiples : démission, décès, suspension, pour une durée maximale d'un mois, par arrêté du ministre de l'Intérieur, ou encore révocation par un décret pris en Conseil des ministres (CGCT, art.L. 2122-16). La suspension ou la révocation sont des mesures à caractère disciplinaire adoptées lorsque le maire manque gravement à ses missions. Sur ce point, le juge administratif exerce un contrôle entier sur la décision<sup>242</sup>. Peuvent être mis en cause les manquements suivants : avoir reçu à titre personnel des sommes d'argent sous prétexte de travaux effectués en partie pour la commune, ou encore le refus de pavoiser selon les instructions du gouvernement lors de la commémoration du 18 juin<sup>243</sup>.

Outre les compétences imparties aux communes existent en parallèle celles du maire qui engagent très souvent sa responsabilité. Il est chargé de l'exécution des délibérations du conseil municipal, est le chef de l'administration communale et le représentant de l'État dans la commune.

---

<sup>242</sup> CE, 14 janvier 1916, *Camino*, req. n°59619 et 59679, RD publ. 1917.463 concl. Corneille, note Jèze ; S. 1923.3.10 concl.

<sup>243</sup> CE, 1<sup>er</sup> février 1967, *Cuny*, req. n°65484.

« Le maire est ainsi l'ordonnateur de la commune dans les limites des décisions budgétaires prises par le conseil municipal, le représentant légal de la commune dans les contrats que le conseil municipal décide de passer; le représentant légal de la commune dans les actions en justice dont le conseil municipal arrête le principe, le responsable de l'exécution des travaux et opérations matérielles que le conseil municipal a décidées, etc. »<sup>244</sup>. Le maire est responsable de l'ensemble de ces actes et ce, à double titre, en raison du « dédoublement fonctionnel » de ses attributions. Il agit tantôt pour la commune, tantôt au nom de l'État.

Concernant les fonctions étatiques du maire, elles sont exercées sous l'autorité hiérarchique du préfet et du gouvernement<sup>245</sup>, ou de l'autorité judiciaire. À noter ici que les fautes commises par le premier magistrat de la commune dans ce cadre engagent la responsabilité de l'État et non celle de la commune<sup>246</sup>. Ces compétences concernent : l'état civil, la constatation de certains délits en sa qualité d'officier de police judiciaire, la publication des lois et règlements (CGCT, art. L. 2122-27), l'organisation des élections, la défense nationale (recensement et défense civile), la surveillance de l'enseignement primaire, la délivrance des autorisations d'urbanisme...

En cas de carence du maire en matière de police administrative, le préfet peut se substituer à lui, selon l'article L. 2215-1 du CGCT : « Le représentant de l'État dans le département peut prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques ». Lorsque ce pouvoir de substitution ne s'exerce qu'à l'égard d'une seule commune, le maire reçoit au préalable une mise en demeure.

La responsabilité civile du maire peut aussi être engagée s'il a commis une faute personnelle dépourvue de tout lien avec l'accomplissement de ses missions. Dans ce cadre, les règles classiques du droit de la responsabilité s'appliquent, distinguant la faute personnelle de la faute de service. La théorie du cumul de responsabilités pourra également s'appliquer si la faute personnelle a été

---

<sup>244</sup> AUBY (J.-B.), AUBY (J.-F.) et NOGUELLOU (R.), *Op. cit.*, p.158.

<sup>245</sup> CE, 11 juin 1982, *Berjon*, req. n°16567.

<sup>246</sup> CE, 14 octobre 1987, *Malinconi*, req. n°45618.

commise dans le service, à l'occasion du service ou en dehors de ce dernier, sous réserve que la faute personnelle ait un lien avec le service <sup>247</sup>.

La responsabilité pénale du maire - et de tout élu - est engagée en cas d'infractions pénales. Si l'acte est commis pendant l'exercice de son mandat, il s'agira d'une faute personnelle, susceptible toutefois d'engager la responsabilité de l'administration si une faute de service peut être considérée comme constituée du fait d'un défaut de surveillance par exemple. Surtout, le maire peut voir sa responsabilité pénale engagée en cas de manquement à la probité. Le Code pénal recense plusieurs infractions : délits de corruption passive et trafic d'influence (art. 432-11), concussion (art. 432-10), ou encore prise illégale d'intérêts (art. 432-12) et favoritisme (art. 442-14).

À ces infractions intentionnelles s'ajoutent des infractions non intentionnelles. Dans cette hypothèse, le comportement de l'élu ne traduit pas une intention délictueuse mais une imprudence, une méconnaissance. L'engagement de la responsabilité pénale du maire et de l'élu municipal est plus délicat et sensible lorsqu'il s'agit d'infractions non intentionnelles reposant sur des imprudences ou des négligences. Une évolution a heureusement limité la pénalisation de la gestion locale. En 1996, le Code pénal, qui posait le caractère intentionnel des délits, avait prévu que : « *Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou les règlements (art. 121-3)* ». Sur le fondement de cet article, plusieurs maires ont été condamnés pour manquement à leur obligation de sécurité <sup>248</sup>.

La loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels, dite « Fauchon », a limité la rigueur de l'article 121-3 du Code pénal lorsque l'infraction reprochée aux élus n'est pas intentionnelle et s'il apparaît que l'édile a accompli toutes les diligences nécessaires compte tenu de ses compétences. La loi Fauchon a par ailleurs institué, à la charge de la commune, une obligation de protection de l'exécutif pour les poursuites pénales nées de faits n'ayant pas le caractère de faute détachable. Jean-Pierre Balduyck estime que la justice ne prend pas suffisamment en compte les difficultés des maires au quotidien et que les conséquences sont dommageables pour l'image et l'implication des élus dévoués à leur mandat : « *il faudrait*

---

<sup>247</sup> CE, 26 juillet 1918, Époux *Lemonnier*, req. n°49595 et 55240, concl. Blum, D. 1918.3.9, concl. ; RD. publ. 1919.41., concl., note Jèze ; S. 1918-1919.3.41, concl., note Hauriou.

<sup>248</sup> Trib. Corr. Rennes, 30 septembre 1996.

*mieux cerner les quelques cas de fautes volontaires de l'ensemble des autres procédures administratives. Car au bout du compte, ce genre de condamnations va peser négativement sur la capacité des gens à assumer ce type de mandat et donc sur la démocratie (...) »*<sup>249</sup>.

La possibilité d'engagement de la responsabilité pénale d'un élu, notamment d'un maire, agit tel un couperet qui peut tomber à tout moment et entacher l'action du maire dans sa globalité. « *Le poids et la responsabilité pénale ou autre explique en partie la crise des vocations. Selon les élus, cette responsabilité pénale dissuade les candidatures aux mandats locaux (...) Une meilleure protection de l'élu est ardemment souhaitée ainsi qu'une meilleure information et expertise sur la question pénale* », écrit le sénateur du Nord Jean-Pierre Decool<sup>250</sup>.

Et Jean-Pierre Balduyck, maire honoraire de Tourcoing, de surenchérir : « *Je pense que, dans les grandes villes, il reste des militants politiques qui se présenteront toujours aux élections : dans les villes, on ne risque pas de manquer d'élus pour le moment. En zone rurale, c'est différent. Un maire rural m'a dit il y a quelques années : on a vécu la disparition des curés de campagne, on va bientôt vivre celle des élus ruraux (...) Si mon fils me disait aujourd'hui : je veux être maire de village, je le découragerais. Le maire n'est plus le notable d'antan : il est devenu responsable de tout, un réel poids juridique pèse sur ses épaules* »<sup>251</sup>.

Poursuivi, puis mis entièrement hors de cause, Jean-Pierre Balduyck se souvient amèrement de cette période : « *Il n'empêche que lorsque vous pensez avoir pris toutes les précautions, comme dans un dossier où j'ai été mis en examen, vous découvrez parfois des choses assez étranges : vos services ont travaillé le dossier, vous vous êtes entourés de l'avis de la Direction régionale des affaires culturelles (DRAC), vous avez même agi sur instruction d'un service de l'État, la procédure est ratifiée par le préfet et bien malgré cet appui, vous vous retrouvez poursuivi !* »<sup>252</sup>.

---

<sup>249</sup> BALDUYCK (J.-P.) avec LEDOUX (H.), *Mais que fait le maire ?*, Gulf Stream éditeurs, 2006, p. 87.

<sup>250</sup> La lettre de Jean-Pierre DECOOL, sénateur non inscrit du Nord, « Spécial : enquête statut de l'élu auprès des maires du Nord », mai 2019, n°4, p. 2.

<sup>251</sup> BALDUYCK (J.-P.) avec LEDOUX (H.), *Op. cit.*, p. 26.

<sup>252</sup> BALDUYCK (J.-P.) avec LEDOUX (H.), *Op. cit.*, p. 87. Dans cette affaire, l'ancien maire de Tourcoing est sorti totalement blanchi, ce qui peut accroître un sentiment d'injustice, d'incompréhension.

La responsabilité financière de l' élu est également invoquée lorsqu' il méconnaît la règle de la séparation des ordonnateurs et des comptables qui lui interdit de manier directement les deniers publics. Il se rend alors coupable de gestion de fait. L' élu peut alors être condamné à une amende par la chambre régionale et territoriale des comptes. En effet, seul le comptable public est habilité à procéder au recouvrement de recettes ou au paiement de dépenses. Enfin, dans la mesure où l' élu local a la qualité d' ordonnateur des dépenses de la commune, sa responsabilité peut être engagée devant la Cour de discipline budgétaire et financière.

La crise des vocations s' explique également par le peu de moyens dont disposent certains maires, notamment de petites communes. « *Un autre évoque le décalage entre la complexité croissante des missions des élus municipaux et la faiblesse des moyens mis à leur disposition* »<sup>253</sup>.

Une crise des vocations qui s' est manifestée en mars 2014, par l' absence de candidat dans 64 communes au premier tour, dont une commune de plus de 1.000 habitants<sup>254</sup>. De plus, dans 563 communes de moins de 1.000 habitants, le nombre de candidats était inférieur à celui des sièges à pourvoir. Le Directeur général de l' AMRF, Cédric Szabo, préfère voir le verre à moitié plein : « *En 2014, un million de Français se sont présentés aux municipales. Donc il s' agit de conforter la commune et non de l' affaiblir en invitant les maires à abandonner ou en créant les conditions pour qu' ils renoncent (...)* La "solitude" du maire ne réside pas dans le manque de motivation, le problème est ailleurs. *Idem, on ne peut pas parler de mouvement massif de démissions. Certes, on constate légèrement plus de démissions durant ce mandat que précédemment. Mais à ce jour, toutes les communes de France ont un maire. Un maire qui quitte ses fonctions est aussitôt remplacé* »<sup>255</sup>.

Autre frein à l' engagement électif : l' absence de statut de l' élu, dont la vocation serait de favoriser la réinsertion professionnelle de l' ancien élu, une fois son( ses) mandat( s) accompli( s).

---

<sup>253</sup> « Les préfets contestent l' ampleur des démissions des maires », *Le Monde*, 2 octobre 2018 in DARNAUD (M.), *Rapport d' information de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d' administration générale (1) par la mission de contrôle de suivi des lois de réforme territoriale (2) sur la revitalisation de l' échelon communal*, Sénat, Rapport, n°110, 7 novembre 2018, p.10.

<sup>254</sup> DARNAUD (M.), *Rapport d' information de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d' administration générale (1) par la mission de contrôle de suivi des lois de réforme territoriale (2) sur la revitalisation de l' échelon communal*, Sénat, Rapport, n°110, 7 novembre 2018, p 40.

<sup>255</sup> Entretien en annexe.

## 2 - Un véritable statut de l' élu toujours attendu

Le statut de l' élu est un sujet plutôt fédérateur : les commentateurs dans leur grande majorité s' accordent à demander un renforcement de ce statut au nom de l' exercice exigeant d' un mandat plus ingrat que gratifiant. Plusieurs arguments sont avancés : la difficulté de concilier vie personnelle et vie professionnelle avec l' exercice d' un mandat municipal, la faiblesse du régime indemnitaire, le manque de visibilité de la protection sociale et du régime de retraite, le risque pénal...

Sur les droits de l' élu durant son mandat, plusieurs textes sont intervenus depuis 1992. Il est prévu que des indemnités soient versées au maire, aux adjoints et aux conseillers municipaux des communes de plus de 100.000 habitants, selon un barème fixé par la loi. L' article L. 2123-24-1 du CGCT précise toutefois que le conseil municipal peut instaurer une indemnité pour les conseillers dans les communes de moins de 100.000 habitants. Pour exemple, un maire d' une commune de moins de 500 habitants aura une indemnité s' élevant à 650,13 euros par mois (à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2016), tandis que le maire d' une commune de 100.000 habitants percevra une indemnité de 5.545,21 euros par mois, ce qui constitue l' équivalent d' un véritable salaire, contrairement aux indemnités versées aux maires de petites communes.

Pendant son mandat, l' élu qui était salarié peut demander la suspension de son contrat de travail, qu' il devra pouvoir reprendre au terme du mandat. Néanmoins, cette possibilité n' existe que pour les communes d' au moins 10.000 habitants et non pour les petites communes. Non seulement cette disposition peut sembler discriminatoire, mais en plus, elle ne rend pas attractive la charge des élus locaux qui peuvent craindre de ne pas pouvoir retrouver leur poste après leur mandat. Quant aux fonctionnaires, ils peuvent être placés en détachement le temps de leur mandat et être réintégrés par la suite. Cette solution semble plus facile et plus viable que pour les salariés du secteur privé.

Au terme du mandat, l' élu qui a cessé toute activité professionnelle et qui devient demandeur d' emploi, a droit à une allocation de fin de mandat versée pendant six mois par un fonds dont la gestion est assurée par la Caisse des Dépôts (CGCT, art. L. 1621-2). Pourquoi ne pas prévoir, à l' instar d' un salarié privé d' emploi, une période d' indemnisation courant sur 23 mois, et plus si l' ancien élu local est âgé de plus de 55 ans ?

« On ne veut pas franchir le pas. Ce qui était conçu comme un sacerdoce deviendrait suspect par la magie d'un salaire. C'est la nature de la vocation qui changerait. On ne deviendrait plus maire par engagement et par amour des gens mais pour l'intérêt pécuniaire. Comme si le fait d'être rémunéré à un prix raisonnable devait être une tare ou une compromission. L'état d'esprit doit évoluer. Puisque la tâche du maire est de plus en plus sophistiquée et technique, il faut la considérer comme un métier à part entière »<sup>256</sup>.

L'AMRF s'est également emparée de la problématique et propose des solutions concrètes. « La mise en place d'un statut de l'élu local attractif est en effet une urgence démocratique (...) À cette fin, il est urgent d'instaurer un véritable statut de l'élu local qui permette à tous les citoyens – sans distinction d'âge, de sexe, d'activité professionnelle – de candidater aux prochaines élections municipales, avec la garantie de pouvoir articuler son mandat électif avec une vie personnelle et professionnelle (...) Sur le régime social : Revaloriser le volume trimestriel des crédits d'heures ; Envisager la participation de la collectivité ou d'un fonds public au rachat des trimestres de cotisations manquants d'un élu à plein temps ; rendre obligatoire la cotisation à la retraite complémentaire par capitalisation ; Sur la formation et la reconversion : étendre l'obligation d'organisation d'une formation durant la première année de mandat à destination des élus ayant reçu une délégation à l'ensemble des communes ; Ouvrir l'allocation différentielle de fin de mandat aux adjoints des communes de moins de 10 000 habitants (...) »<sup>257</sup>. Ces propositions mériteraient d'être mises en œuvre afin de faciliter la réinsertion professionnelle des anciens élus, notamment des petites communes.

L'AMRF en appelle ainsi à la création, dans le CGCT, d'un article spécifique reconnaissant le statut de l'élu communal, de même que la facilitation des dispositifs de disponibilité des élus ou encore la revalorisation des indemnités des maires et adjoints des communes de moins de 20.000 habitants. « Les maires de communes les plus rurales, qui sont dépourvus d'agent cadre et de directeur général des services pour leur déléguer certaines missions ou traiter certains dossiers complexes, sont particulièrement légitimes à voir leur statut être amélioré. Une attention toute particulière doit donc être portée aux communes de moins de 3.500 habitants », estime l'AMRF, en écho à la déclaration du Président de la République du 29 avril 2019 : « Je crois aux élus de la

---

<sup>256</sup> DECOOL (J.-P.), sénateur non inscrit du Nord, « Spécial : enquête statut de l'élu auprès des maires du Nord », mai 2019, n°4, p. 4.

<sup>257</sup> Communiqué de presse de l'AMRF, « Propositions concrètes pour un statut de l'élu digne de ce nom », 2 mai 2019.

*République parce que l'élu a une légitimité, celle que lui procure l'élection (...) Je veux conforter leur rôle par un statut digne de ce nom ».*

*« Il faut se poser les bonnes questions pourquoi un certain nombre de personnes compétentes n'aspirent-elles plus à devenir maires ? Les élus locaux sont mal rémunérés au regard de leurs responsabilités, du temps passé, et moins que les cadres des grandes entreprises (...) Or, on ne rassure plus les élus locaux et les maires. Le problème n'est pas celui du statut mais celui du pouvoir d'action dont ils sont dépossédés »<sup>258</sup>.*

Effectivement, les maires se sentiraient dépossédés suite aux dernières évolutions législatives et au déploiement de l'intercommunalité.

### **3 - Un maire dépossédé ? De l'intercommunalité à la supracommunalité**

Les nombreux transferts de compétences des communes aux intercommunalités font craindre à certains maires le risque d'une « supracommunalité »<sup>259</sup>. Cette inquiétude repose sur le rattachement, parfois contraint, de communes à un EPCI, obligation du législateur instaurée dans un souci d'efficacité de l'action publique. De plus, le relèvement à 15.000 habitants de la population minimale de ces EPCI, sauf exceptions, a engendré des fusions forcées, malvenues. De plus en plus de compétences sont transférées aux EPCI, parfois au grand dam des maires qui se sentent dépossédés dans leur fonction, au point de remettre en cause leur engagement. *« Par ailleurs, la compétence des élus a ses limites. Une "sur-administration" est en train de se mettre en place afin d'y remédier. Les élus n'ont pas forcément toutes les compétences et ne sont plus motivés car dépossédés »*<sup>260</sup>. En outre, depuis la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 NOTRe, les maires des petites et moyennes communes expriment un malaise de gouvernance au sein des grandes intercommunalités, notamment les communautés urbaines et les métropoles. Dans les faits, les maires se plaignent de ne pas être entendus, de ne pas peser dans les débats.

---

<sup>258</sup> NURY Jérôme, député de l'Orne, entretien en annexe.

<sup>259</sup> DARNAUD (M.), *Op. cit.*, p.38.

<sup>260</sup> NURY Jérôme, député de l'Orne, entretien en annexe.

Si l'AMRF propose de modifier la représentation des communes au sein des intercommunalités, il semble aujourd'hui difficile de changer le mode de représentation. La décision *Salbris* du Conseil constitutionnel de 2014 <sup>261</sup>, a figé le principe de représentation démographique proportionnelle pour la répartition des sièges au sein des organes délibérants des EPCI.

L'AMRF conteste d'ailleurs avec virulence ce mode de représentation. « *Il faut revenir à la base de ce qu'est une EPCI, c'est un outil aux services des communes et non une collectivité, comme le souligne la Constitution. À partir de là, il faut modifier la gouvernance et revoir le mode d'affectation des sièges pour que la commune rurale soit mieux représentée. La gouvernance d'un EPCI est indexée selon une logique démographique. Donc les petites communes n'ont que très peu de poids. Il faut instaurer un autre mode de scrutin qui intégrerait des notions de superficie. Le législateur doit conférer davantage de souplesse au mécanisme de représentation au sein d'un EPCI* », assène Cédric Szabo <sup>262</sup>, Directeur général de l'association représentant quelque 10.000 communes rurales sur les 32.800 communes rurales que compte la France.

« *Pour sortir de cette situation, il conviendrait peut-être de laisser aux grandes intercommunalités les compétences stratégiques en matière de développement économique, de planification, etc. Mais il faut rendre aux communes les compétences de proximité, telles que la voirie, l'eau, l'assainissement, les écoles...* » <sup>263</sup>.

Le député de l'Orne aurait-il été entendu par les rédacteurs du projet de loi « engagement et proximité » ? Celui-ci propose que dans certains cas, les communes puissent retrouver les compétences eau et assainissement, même dans une communauté de communes. Dans le texte, les retraits de grandes intercommunalités sont facilités.

Le projet de loi « engagement et proximité » présenté en conseil des ministres en juillet 2019 devrait être examiné par le Sénat à la rentrée et achevé avant les échéances municipales de mars 2020. Ce texte a pour ambition de faciliter la vie des édiles et de contrer la crise des vocations.

---

<sup>261</sup> CC, n°2014-405 QPC du 20 juin 2014, *Commune de Salbris*.

<sup>262</sup> Entretien en annexe.

<sup>263</sup> NURY Jérôme, député de l'Orne, entretien en annexe.

Le projet de loi s'appesantit par exemple sur les formations proposées aux élus qui entament leur premier mandat ; dispositif qui existe déjà puisque chaque élu dispose de 20h de formation prises en charge chaque année. Il accorde par ailleurs dix jours de congés sans solde à tout candidat en campagne. Ou plutôt il permet à chaque candidat de pouvoir en bénéficier. Tous n'auront peut-être pas la possibilité d'en faire la demande auprès de leur employeur en raison de baisses de salaire, même ponctuelles. Surtout, le régime indemnitaire est assoupli par le texte pour les maires de communes de moins de 3.500 habitants et fait fi du seuil de 500 habitants. « *N'oublions pas que le gouvernement fait là une promesse qui ne l'engage pas : le budget sera porté par les collectivités non par l'État* »<sup>264</sup>. Proposition qui pourrait créer la polémique quant à elle : les frais de garde des enfants de moins de six ans seront pris en charge lors des réunions...

Mieux répartir les compétences, donner des moyens aux communes, favoriser l'implication des élus sont des enjeux fondamentaux. Il en va de l'efficacité de l'action publique et de la vitalité de la démocratie de proximité.

---

<sup>264</sup> MOURGUE (M.), « Darnaud : “Le texte est un copier-coller de nos propositions” », *Le Figaro*, 18 juillet 2019.

### **Section 3 – Les potentialités de l'échelon communal : les interrogations face à la crise**

Si la commune est l'échelon de référence et de préférence de la démocratie de proximité (A), elle est confrontée à une baisse de moyens remettant en cause l'exécution de ses missions (B).

#### **A - La commune, échelon démocratique appauvri**

La commune reste l'échelon le mieux adapté par sa proximité pour sensibiliser les citoyens à la « cité ». Grâce justement à un maillage territorial de près de 35.000 entités, la commune constitue l'espace de dialogue démocratique par excellence (1). À l'échelon communal s'organisent également diverses consultations entretenant la démocratie participative de proximité (2).

#### **1 - La commune, espace de dialogue démocratique par excellence**

Le maire demeure un interlocuteur accessible et privilégié (a), « à portée d'engueulade », selon Gérard Larcher (b), malgré une reconnaissance affaiblie. Charge à lui d'impulser divers conseils consultatifs (c), véritables outils au service de la démocratie participative.

##### **a - Le maire, interlocuteur privilégié des citoyens**

Pour tous les sujets ayant trait au quotidien, et même ceux ne relevant pas des compétences communales, le maire reste l'interlocuteur privilégié. « *Les 36.000 communes sont garantes d'une vie associative locale, d'une proximité de vie et de décisions. Leur disparition serait catastrophique, et ce n'est pas antinomique avec mon engagement en faveur de l'intercommunalité (...) Elles représentent le dernier maillon de proximité entre la République et le citoyen. Si on supprime l'échelon communal, les citoyens ne se retrouveront pas mieux dans un regroupement de communes qu'ils ne se retrouvent dans l'intercommunalité, le conseil général ou le conseil régional* »<sup>265</sup>. Et

---

<sup>265</sup> BALDUYCK (J.-P.) avec LEDOUX (H.), *Mais que fait le maire ?*, Gulf Stream éditeurs, 2006, p. 64-65.

Jean-Pierre Balduyck de citer un exemple : « *Les transports, c'est de compétence communautaire : il n'empêche que les habitants, c'est au maire qu'ils s'adressent, c'est le maire qu'ils viennent voir. Tout à l'heure, je dois recevoir une délégation du personnel du service des personnes âgées, en grève à l'hôpital. Demain, ce sont les syndicalistes d'une usine de filtres à café en passe d'être vendue qui ont demandé un rendez-vous* »<sup>266</sup>.

« *La France a besoin de proximité et de réactivité. Même si une commune compte 100 ou 300 habitants, le maire reste un référent, le lien avec d'autres autorités, comme le préfet, le député, le département... La République doit s'appuyer sur un maillage que les Français connaissent : les communes* »<sup>267</sup>.

Le maire en tant que première figure identifiée représentant les pouvoirs publics est toutefois de moins en moins reconnu, selon, un sondage Ifop, mené en partenariat avec *Le Courrier des maires* « Les Français et leur maire : bilan et perspectives » (Étude publiée à l'occasion du 101<sup>e</sup> Congrès des maires, le 19 novembre 2018). 63% des personnes sondées se disent « satisfaites » de leur maire, 31% plutôt « mécontentes » et 6% « très mécontentes ». La côte de popularité du maire est ainsi bien au-delà de celle du Président de la République depuis plusieurs années. Parmi les 1.006 administrés interrogés, 62% estiment que leur municipalité a tenu ses engagements. « *Le taux de satisfaction reste élevé dans les petites et moyennes communes (de 65 à 67% pour les communes jusqu'à 50.000 habitants) mais chute dans les grandes villes, même si la part de satisfaits reste majoritaire : 59% de satisfaits de 50.000 à 100.000, 54% au-dessus de 100.000* », décrypte *Le Courrier des Maires*<sup>268</sup>. D'ailleurs 58% souhaitent que leur maire se représente en 2020. Ce chiffre est en baisse depuis 1999, années durant laquelle 68% des personnes espéraient que leur maire soit de nouveau candidat.

Ce taux plutôt élevé de satisfaction masque des disparités, comme l'indique *Le Courrier des maires*. « *Lorsque l'on analyse le taux de satisfaction au regard du statut géographique et du niveau de vie de la ville, deux fractures apparaissent : les urbains sont satisfaits à 66% de l'action municipale (et même 64% pour les habitants de banlieue) contre 54% pour les ruraux. Mais cette*

---

<sup>266</sup> BALDUYCK (J.-P.) avec LEDOUX (H.), *Op. cit.*, p. 14.

<sup>267</sup> NURY Jérôme, député de l'Orne, entretien en annexe.

<sup>268</sup> HELIAS (A.), « Deux tiers des Français satisfaits de l'action de leur maire, 58% veulent qu'ils se représente », *Le Courrier des maires*, 20 novembre 2018.

*prime aux maires urbains cache de grandes disparités : elle est surtout le fait des urbains au niveau de vie supérieur (75%) et des classes moyennes (69%), mais les citoyens au niveau de vie modeste semblent en rejeter une part de la responsabilité sur l'action du maire, à peine un sur deux (52%) louant son action »*<sup>269</sup>.

Selon ce sondage toujours, publié le 18 novembre, au lendemain du premier acte du mouvement des Gilets jaunes, les principaux enjeux des élections municipales de 2020 sont dans l'ordre : la gestion des finances et de la dette de la ville, le niveau des impôts locaux et la sécurité des biens et des personnes. Viennent ensuite l'emploi et le développement économique, l'offre de soins et les services de santé puis la propreté et l'entretien de la ville. Parmi les autres thèmes déterminants sont remarqués : l'action en faveur des personnes âgées, l'action sociale et la solidarité et les transports en commun. Suivent l'offre de commerces de proximité, les actions en faveur des jeunes et la circulation. L'offre de logement, les moyens alloués aux écoles primaires, le stationnement et l'accueil du public dans les services municipaux sont jugés moins importants que les thèmes précédemment énoncés. Les crèches et les activités et animations culturelles arrivent en queue de peloton.

*« Jean-Pierre Balduyck défend le mandat de maire comme celui qui permet d'animer la concertation, de favoriser l'expression de la citoyenneté, de faire vivre concrètement la relation de proximité »,* souligne Hubert Ledoux<sup>270</sup>. Il est vrai que le maire, quelle que soit la taille de la commune, est l' élu « à portée d'engueulade ».

### **b - Le maire « à portée d'engueulade »**

*« Vous, au moins je peux vous engueuler ! Rançon de la gloire : si le maire est l' élu qu'on interpelle le plus, c'est qu'il est le plus connu et le plus estimé. Il est désormais le dernier pédagogue qui peut raccrocher le citoyen à la République »*<sup>271</sup>. Tel est le constat établi en 2006 par l'ancien maire de Tourcoing, Jean-Pierre Balduyck. *« Le maire demeure, à l'unanimité, le lien de*

---

<sup>269</sup> HELIAS (A.), « Deux tiers des Français satisfaits de l'action de leur maire, 58% veulent qu'ils se représente », *Le Courrier des maires*, 20 novembre 2018.

<sup>270</sup> BALDUYCK (J.-P.) avec LEDOUX (H.), *Op. cit.*, p. 97.

<sup>271</sup> BALDUYCK (J.-P.) avec LEDOUX (H.), *Op. cit.*, p. 93

*proximité le plus fort, l'interlocuteur privilégié de tous les maux de la société, l'oreille attentive de tous les jours »*<sup>272</sup>.

Toutefois, « nombreux sont les maires qui considèrent avoir perdu en proximité. Si beaucoup estiment qu'ils sont le premier maillon de la chaîne, le premier interlocuteur, le "tiers de confiance", l'éloignement est très souvent évoqué. La première cause se niche dans le mouvement de regroupement communal. Ce dernier est vivement contesté. On se plaint souvent d'être interpellé sur des sujets qui ne sont plus de la compétence du maire »<sup>273</sup>.

« (...) La commune reste un échelon fondamental de la vie démocratique et de l'action administrative. C'est au sein de sa commune que chacun d'entre nous fait d'abord l'expérience de la délibération et des choix collectifs. Le maire "à portée d'engueulade" comme disait le président Gérard Larcher, est le premier élu vers qui nos concitoyens se tournent en cas de problème, car c'est lui qui, au plus près du terrain, endosse les prérogatives et les responsabilités de la puissance publique. C'est lui qui incarne de la manière la plus concrète la République et les promesses dont elle est porteuse »,<sup>274</sup>.

Malgré la réduction des compétences et des moyens octroyées aux communes, le conseil municipal reste pour sa part l'institution publique à laquelle les citoyens accordent le plus volontiers leur confiance (53%), devant le conseil départemental (43%), le conseil régional (41%), le gouvernement (30%), le Sénat et l'Assemblée nationale (29%)<sup>275</sup>.

La participation aux élections atteste de cette confiance accordée aux élus de proximité. En 2014, lors des élections municipales, le taux de participation atteignait 63,55% au premier tour, et 62,13% au second tour. Il reste le plus élevé de toutes les élections organisées en France. « Or il existe une corrélation statistique entre le taux d'abstention aux élections municipales et la taille des

---

<sup>272</sup> La lettre de Jean-Pierre DECOOL, sénateur non inscrit du Nord, « Spécial : enquête statut de l' élu auprès des maires du Nord », mai 2019, n°4, p. 3.

<sup>273</sup> *id.*

<sup>274</sup> DARNAUD (M.), Rapport d'information de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) par la mission de contrôle de suivi des lois de réforme territoriale (2) sur la revitalisation de l'échelon communal, Sénat, Rapport, n°110, 7 novembre 2018, p. 11.

<sup>275</sup> Baromètre de la confiance publique du Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF), vague 9, janvier 2018.

*communes : dans tous les pays étudiés, une équipe du Centre national de recherche scientifique (CNRS) de l'Université de Cergy-Pontoise, sous la direction de Christian Borghesi et Laura Hernandez, a démontré que plus une collectivité territoriale est petite, plus la participation des citoyens aux élections est élevée »<sup>276</sup>.*

*« (...) Il convient de souligner combien l'institution communale, telle qu'elle existe aujourd'hui, est un extraordinaire moyen de développer l'esprit civique et la participation des citoyens aux affaires publiques. Le constat de Tocqueville reste aujourd'hui d'actualité : la commune est l'école de la liberté »<sup>277</sup>. C'est en effet au sein de la commune que les différents outils de démocratie participative et de proximité sont le plus développés, à défaut d'être souvent utilisés.*

### **c - Les conseils de quartiers et autres conseils consultatifs facultatifs**

La démocratie participative a été renforcée par la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité en rendant obligatoire la création de conseils de quartier dans les zones établies par les conseils municipaux des communes de plus de 80.000 habitants (CGCT, art. L. 2143-1). Ces conseils de quartier ne sont que des organes consultatifs. Les communes, dont la population est comprise entre 20.000 et 79.999 habitants, disposent également de la possibilité de créer des conseils de quartier.

Pour la désignation des membres des conseils de quartier, la loi renvoie au pouvoir d'appréciation de chaque conseil municipal mais n'impose pas le principe de leur élection, *« de telle manière que les communes dotées de conseils de quartiers ne peuvent être prises pour des communes à statut particulier, comme c'est le cas pour Paris, Lyon et Marseille, découpés en arrondissements »<sup>278</sup>*. Les conseillers de quartiers peuvent être tirés au sort parmi une liste de bénévoles établie après appel public au volontariat, sur le site de la ville, dans le magazine municipal... La liste de conseillers peut également être constituée de façon plus opaque, par pur choix arbitraire.

---

<sup>276</sup> DARNAUD (M.), *Op. cit.*, p. 18.

<sup>277</sup> DARNAUD (M.), *Op. cit.*, p. 16.

<sup>278</sup> FAURE (B.), *Droit des collectivités territoriales*, Précis Dalloz, 4<sup>e</sup> éd., 2016, p. 219.

De plus, chaque conseil municipal établit les règles de fonctionnement des conseils de quartiers. L'alinéa 4 de l'article L. 2143-1 du CGCT précise qu'ils peuvent se voir affecter un local et des crédits de fonctionnement. Par ailleurs, le conseil municipal peut désigner des adjoints de quartier, membre du conseil de quartier en question et dont le rôle consiste à favoriser la participation des habitants à la vie du quartier et à leur information (CGCT, art. L. 2122-18-1). Dans les faits, les conseils de quartiers instaurent davantage un système de communication bilatérale et stable entre élus et habitants qu'une forme de représentation communale.

Les conseils de quartiers ne sont associés au pouvoir local que de façon consultative. Leur avis peut être sollicité par le maire mais n'est doté d'aucune valeur contraignante. De lui-même, le conseil de quartier peut alerter l'exécutif sur un sujet précis mais n'aura aucun pouvoir de décision, tout au plus peut-il suggérer une solution ou participer à sa co-construction.

Ainsi, la loi érige en échelon d'administration consultative les quartiers. Aussi, Bertrand Faure souligne le véritable rôle de ces conseils de quartiers, somme toute assez mince : « *Dans un contexte où le processus de regroupement communal tend à transférer le pouvoir de décision au niveau supérieur de l'agglomération, les conseils de quartiers peuvent jouer le rôle de contrepoids démocratique. Mais la loi les institutionnalise dans des conditions peu strictes et modestes qui trahissent l'objectif de départ. Leur statut est celui d'une simple rencontre* »<sup>279</sup>.

Paris, Lyon et Marseille, découpées en arrondissements disposent également de conseils de quartier. Ces villes sont également divisées en quartiers dont le périmètre est fixé par le conseil municipal sur proposition des conseils d'arrondissement. Chaque quartier ainsi constitué est doté d'un conseil de quartier qui le représente et participe à l'administration communale *via* des propositions relatives à la ville ou au quartier.

De surcroît, la loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République autorise le conseil municipal à créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal sur tout ou partie de la commune. Sur ce fondement, ont vu le jour des conseils des enfants, des jeunes, des sages, etc.

---

<sup>279</sup> FAURE (B.), *Op. cit.*, p. 218.

Ces comités consultatifs communaux ou commissions extra-municipales ne correspondent à aucune catégorie juridique. Néanmoins, leurs expressions, parfois forces de proposition, participent à la vie démocratique locale et permettent d'associer les habitants, jeunes et moins jeunes, à certaines prises de décision. Ils sensibilisent enfants comme seniors à la citoyenneté, tantôt sur un mode contributif, tantôt sur un mode contestataire.

Comme leur nom l'indique, ces comités ne disposent que d'un pouvoir consultatif et sont soumis à l'impulsion du maire. *« Il n'a jamais été question de leur conférer un pouvoir de décision, ni de les associer impérativement aux procédures décisionnelles ce qui aurait pourtant permis de ne pas sacrifier le monopole du pouvoir décisionnel de l'assemblée à la réelle consécration de ces comités »*<sup>280</sup>.

La durée de ces comités ne peut excéder celle du mandat municipal, soit six années. Le conseil municipal demeure libre de créer ou pas ces comités, et d'établir leurs règles de composition. En revanche, ils seront forcément présidés par un membre du conseil municipal désigné par le maire. Les maires sont donc libres d'instaurer, hors obligations légales, conseils de quartiers et autres conseils, et de conjuguer leurs actions, selon le dynamisme des entités. Ainsi, Roger Vicot, maire de Lomme, commune associée à Lille, a institué des conseils de quartiers peu après la fusion de Lomme avec Lille mais la démarche s'essoufflant, il a préféré développé des conseils citoyens des enfants et des sages, complétés par d'autres processus de démocratie participative, tels que des mini-référendums, sur lesquels nous reviendrons ultérieurement.

*« Au contraire, elle (la démocratie participative) a été beaucoup développée. Alors que Lomme n'était pas dans l'obligation de créer des comités de quartiers, nous l'avons fait en 2002. Mais le dispositif s'est essoufflé et nous y avons mis un terme en 2016. Nous avons alors institué un conseil citoyen, dans lequel chaque quartier est représenté et est en capacité de travailler sur différentes thématiques. Nous avons également instauré des ateliers urbains de proximité, des mini-référendums sur internet, par exemple sur l'aménagement du quartier de la mairie, un conseil des enfants et un conseil des sages, qui marchent très bien »*<sup>281</sup>.

---

<sup>280</sup> FAURE (B.), *Op. cit.*, p. 222.

<sup>281</sup> VICOT Roger, maire de Lomme, entretien en annexe.

D'autres modes de consultation de la population peuvent être instaurés ponctuellement.

## **2 - Des outils de démocratie participative de proximité insuffisamment utilisés**

L'exercice de la démocratie locale via les référendums suppose que les autorités locales ou un certain nombre d'électeurs demande qu'une question entrant dans le champ de compétences de la commune soit posée. La loi n°92-125 du 6 février 1992 apporte une première réponse dans des conditions restrictives, interdisant tout exercice direct du pouvoir de décision par les électeurs. Il ne s'agissait que d'une consultation pour avis.

La loi du 6 février 1992 précitée a ainsi organisé la possibilité de référendums communaux comme rouages de la démocratie participative locale. Ainsi, les électeurs d'une commune pouvaient être consultés sur des décisions que les autorités municipales étaient appelées à prendre pour régler les affaires relevant des compétences de la commune. *« Nonobstant, le référendum local ne peut passer pour une innovation absolue que la loi de 1992 aurait fait surgir dans la vie politique locale. En effet, en marge de toute reconnaissance légale, il n'est pas rare que des consultations locales aient été organisées par des communes sur des problèmes ponctuels de la collectivité »*<sup>282</sup>. L'intérêt de la législation de 1992 réside ainsi dans le fait d'officialiser une pratique et d'uniformiser la procédure à l'ensemble du territoire national.

*« Celle-ci (la Constitution), en prévoyant que les collectivités s'administrent librement par des conseils élus (art. 72, al. 3 ), organise le monopole du pouvoir représentatif pour engager la collectivité. Il fallait donc franchir cet obstacle constitutionnel qui s'opposait à ce que le référendum local prenne force normative. Cela sera fait par la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 »,*<sup>283</sup>.

Ainsi, la loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République introduit les mécanismes de démocratie locale inscrits à l'article 72-1 de la Constitution. L'évolution du processus a été dans le sens de la généralisation des

---

<sup>282</sup> FAURE (B.), *Droit des collectivités territoriales*, Précis Dalloz, 4<sup>e</sup> éd., 2016, p. 229.

<sup>283</sup> FAURE (B.), *Op. cit.*, p. 225.

référendums, aujourd'hui admis aussi bien dans les communes que dans les régions, les départements et les EPCI. La loi n°2004-809 du 13 août 2004 Responsabilités et libertés locales a ouvert encore plus largement le recours aux référendums locaux. Désormais toutes les collectivités territoriales et les EPCI peuvent y recourir en vertu de l'article L.1112-5 du CGCT. Le champ de la consultation est seulement limité aux affaires de la collectivité. La jurisprudence a précisé pour les référendums communaux qu'ils ne pouvaient pas porter sur des projets relevant de l'État, tel qu'un projet d'autoroute <sup>284</sup> ou un projet de TGV <sup>285</sup>.

Les référendums abordés ci-dessous ne concerneront que le territoire de la métropole française et sont organisés notamment lors de fusions de communes, sur tout sujet local par des référendums consultatifs locaux ou décisionnels locaux ou par la voie de la pétition. Ces alternatives n'épuisent pas l'éventail des modes d'expression des administrés. Le législateur a prévu des consultations en cas de fusion de communes **(a)**, des référendums consultatifs locaux **(b)**, de référendums décisionnels locaux **(c)**, un droit de pétition **(d)** et divers autres moyens d'expression **(e)**.

#### **a - Les consultations en cas de fusion de communes**

Depuis la loi n°71-588 du 16 juillet 1971, le recours au référendum est possible dans les cas de fusions de communes, c'est d'ailleurs une obligation arrêtée par la loi n°2004-809 du 13 août 2004 (CGCT, art. L. 2113-2). Par une décision du 2 juillet 2010, le Conseil constitutionnel a considéré que cette obligation ne méconnaissait pas la Constitution et respectait le principe de libre administration <sup>286</sup>.

S'agissant des communes nouvelles, la consultation des électeurs s'impose uniquement lorsque la création n'a pas recueilli l'assentiment de tous les conseils municipaux concernés (CGCT, art. L. 2113-3).

---

<sup>284</sup> CE, 16 décembre 1994, *Commune d'Avrillé*, req. n°146832.

<sup>285</sup> CE, 14 avril 1995, *Commune de Ventraben*, req. n°150163.

<sup>286</sup> CC, n°2010-12, QPC, *Commune de Dunkerque*.

Quant aux référendums locaux autres que ceux s'inscrivant dans une procédure de fusion, ils ont un caractère purement consultatif, hormis le référendum décisionnel. Pour cette raison, les résultats ne peuvent pas faire l'objet de recours <sup>287</sup>.

## **b - Les référendums consultatifs locaux**

Le référendum consultatif consiste à faire voter le corps électoral sur des questions relevant de la compétence de la collectivité (CGCT, art. L. 1112-15), afin d'éviter toute ingérence dans les affaires de l'État ou d'autres collectivités territoriales. Le juge a entendu cette notion de façon restrictive : seules sont susceptibles de fonder un référendum les seules compétences propres de la collectivité territoriale, et non sur ses compétences qui s'exerceraient à la suite de l'intervention d'une autre autorité <sup>288</sup>. « *Cette position jurisprudentielle est d'ailleurs de nature à prévenir une dérive. Il convient, en effet, d'éviter que, sous prétexte d'atteindre à un titre ou à un autre les affaires locales, la pratique référendaire ne prenne l'allure d'une manifestation contre l'État et sa politique de sécurité, d'immigration ou d'environnement* » <sup>289</sup>.

Qu'on ne s'y trompe pas, l'avis formulé à l'issue du référendum n'a qu'une valeur consultative. « *En cela, cette forme référendaire ne correspond pas à un véritable référendum et l'expression de "consultation populaire" lui est officiellement préférée par loi (v. Ire partie, chap. II, sect. II CGCT). Ce référendum prend plutôt l'intérêt d'une enquête, d'une information sur l'état de l'opinion mais sans valeur d'une décision ayant force juridique* » <sup>290</sup>.

L'initiative de ce référendum est réservée aux élus et aux électeurs. Toutefois, l'initiative populaire ne peut s'imposer au pouvoir délibérant. D'une part, l'exécutif peut convoquer l'assemblée délibérante et inscrire à l'ordre du jour la délibération relative au référendum, ou le tiers des conseillers municipaux (la moitié dans les communes de moins de 3.500 habitants) peuvent réclamer la convocation de l'assemblée délibérante (CGCT, art. L. 1112-17). D'autre part,

---

<sup>287</sup> CE, section, 29 décembre 1995, *Géniteau*, req. n°154028.

<sup>288</sup> CE, 21 juin 2000, *Commune de Charvieux-Chavagneux*, req. n°198237.

<sup>289</sup> FAURE (B.), *Op. cit.*, p. 233.

<sup>290</sup> FAURE (B.), *Op. cit.*, p. 229.

l'initiative populaire suppose qu'un nombre minimal d'électeurs se prononce en faveur d'un référendum sur une question d'intérêt local depuis la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Cependant, l'intervention de l'assemblée délibérante reste incontournable, elle n'est pas tenue d'organiser cette consultation malgré la mobilisation d'un cinquième des électeurs dans les communes et les EPCI (un dixième dans les autres collectivités territoriales).

Un seuil de participation minimal a par ailleurs été institué : le projet ne peut être adopté que s'il recueille la moitié des suffrages exprimés et si au moins la moitié des électeurs inscrits a participé au vote. Aucun référendum ne peut se tenir dans les six mois précédant le renouvellement partiel ou total du conseil municipal, ni durant les campagnes électorales ou les jours de scrutin. Seule une unique consultation sur un même objet peut se dérouler sur une même année. D'ailleurs, suite à un référendum décisionnel ou un référendum consultatif sur initiative populaire, aucune autre consultation ne peut être organisée dans l'année qui suit. « *Il s'agit d'éviter que le référendum devienne un mode normal d'administration locale* »<sup>291</sup>.

On relèvera que le pouvoir de participer s'adresse aux électeurs et non aux administrés, notion qui repose sur un lien territorial - existence d'un domicile dans la commune - ou fiscal - assujettissement aux impôts locaux. « *Cette position restrictive procède tout à la fois de la considération pratique qu'il est difficile de tenir à jour des listes d'habitants et de l'idée théorique que seuls les électeurs peuvent exercer directement les compétences attachées au pouvoir qu'ils ont désigné* »<sup>292</sup>.

Dans le cadre des référendums locaux à objet institutionnel, deux cas sont à distinguer. D'une part, les référendums créant une collectivité à statut particulier ou modifiant son organisation. Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, l'article 72-1 alinéa 3 de la Constitution prévoit la possibilité de consulter les électeurs. La consultation est géographiquement locale mais émane d'une initiative nationale, selon l'article L. 72-1 al. 4 de la Constitution. L'avis émis par la consultation ne lie pas les autorités locales. Cependant, « *L'avis populaire rendu ne lie pas, en droit, le gouvernement et le*

---

<sup>291</sup> FAURE (B.), *Op. cit.*, p. 232.

<sup>292</sup> FAURE (B.), *Op. cit.*, p. 226.

*législateur qui, néanmoins, peuvent s'estimer politiquement tenus par le résultat »*<sup>293</sup>. D'autre part, ce type de référendum peut recouvrir une portée plus générale. Dans ce cas, la Constitution laisse les autorités locales consulter les électeurs, pour avis, sur la modification des limites de leur collectivité.

Les référendums décisionnels locaux empruntent à la pratique des référendums consultatifs mais sont dotés d'une force contraignante.

### **c - Les référendums décisionnels locaux**

La grande nouveauté de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 concerne le référendum décisionnel. Il peut être assimilé à une manifestation de volonté du corps électoral agissant comme un organe décisionnel, qui accepte ou refuse un projet de l'assemblée délibérante dans le cadre des compétences de la collectivité territoriale. Le référendum décisionnel constitue une innovation majeure pour la démocratie participative locale. Son principe s'inscrit à l'article 72-1 alinéa 2 de la Constitution qui procède de l'article 6 de la loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003. Il agit comme une véritable délégation de pouvoir de l'assemblée délibérante au profit du corps électoral et non plus d'une demande d'avis purement consultatif.

De prime abord, le référendum décisionnel semblait contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales par des conseil élus, posé à l'article 72 de la Constitution. Il a donc été décidé de l'inscrire dans le texte constitutionnel. L'article 72-1 renvoie à la loi organique n°2003-705, laquelle est intervenue le 1<sup>er</sup> août 2003, après avoir été déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel. Le nouvel article 72-1 pose dès lors que *« les projets de délibérations ou d'actes 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 la collectivité »*.

L'initiative de ce référendum ressemble à celle du référendum consultatif. Le référendum décisionnel peut avoir pour origine les autorités locales - l'exécutif de la collectivité ou un tiers des

---

<sup>293</sup> FAURE (B.), *Op. cit.*, p. 226.

membres de l'assemblée -, la moitié dans les communes de moins de 3.500 habitants, ou un cinquième des électeurs des communes. Toutefois, c'est l'organe délibérant qui décide du principe de la consultation et en fixe les modalités, notamment la formulation de la question posée aux administrés et la délibération. Quelle que soit l'origine du référendum, l'assemblée délibérante est donc seule *in fine* à décider de l'organisation du référendum qui ne peut porter que sur des sujets relevant de la compétence de la commune. La loi organique a introduit une contrainte supplémentaire puisque les actes individuels de l'exécutif sont écartés du champ du référendum décisionnel, ce qui n'est pas le cas pour ceux de l'assemblée délibérante, alors qu'ils prennent couramment des décisions à caractère particulier.

Des limites temporelles sont également imparties : l'organisation d'un tel référendum est interdit dans les six mois précédant le renouvellement de l'assemblée délibérante, à l'instar du référendum consultatif. De manière générale, l'organisation du référendum décisionnel est soumise aux mêmes dispositions que celles régissant le référendum consultatif. La moitié au moins des électeurs inscrits doivent y avoir pris part pour que le vote du référendum devienne décisionnel. Cette condition de seuil peut interroger mais a le mérite de laisser la parole à une majorité classique plutôt qu'à des minorités qui imposeraient, faute de mobilisation sur des projets non fédérateurs. Peuvent y participer les électeurs locaux, c'est-à-dire les électeurs de nationalité française et les ressortissants communautaires.

Divergence avec le référendum consultatif toutefois : le référendum ne peut intervenir moins de deux mois après la transmission au préfet de la délibération décidant le référendum. Ce délai doit permettre au tribunal administratif de statuer sur un éventuel recours. Ce délai peut également se révéler être la condition d'un vote apaisé.

Par ailleurs, les projets adoptés par référendum sont subordonnés aux règles de publicité, selon le cas, soit à une délibération de l'assemblée délibérante (CGCT, art. LO 1112-1), soit à un arrêté de l'exécutif (CGCT, art. LO 1112-2).

Enfin, puisque décisionnel, ce type de référendum peut faire grief à la différence de la consultation populaire. La décision issue du référendum décisionnel acquiert le même statut que si elle avait été votée par l'assemblée délibérante ou son exécutif. Ainsi, que ce soit les opérations

inhérentes au référendum - conditions, forme, délais - ou la décision elle-même, toutes peuvent être contestées.

Quant au droit de pétition, il s'exerce à l'initiative des citoyens.

#### **d - Le droit de pétition**

La réforme constitutionnelle de 2003 a inscrit un droit de pétition au bénéfice des administrés dans l'article 72-1 alinéas 1 et 2 de la Constitution. « *La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité locale 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. Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité locale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum à la décision des électeurs de cette collectivité* ».

Il s'agit donc d'une demande formulée par un nombre suffisant d'électeurs émettant le vœu que soit prise une délibération relevant de la compétence de la collectivité territoriale. Le droit de pétition est encadré par les dispositions de l'article L. 1112-16 du CGCT qui prévoient qu'un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales d'une commune peuvent demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée.

L'intervention des citoyens est très encadrée : ils ne peuvent que « demander » l'inscription d'une question relative à une consultation, sans pouvoir obtenir nécessairement une réponse favorable. Ce choix appartient à l'assemblée. Par ailleurs, la Constitution ne désigne que les électeurs et non les habitants, ce qui exclut une partie de la population.

Les administrés disposent d'autres moyens d'expression via notamment l'enquête publique, la procédure de débat public et les commissions communales thématiques.

## e - Les autres consultations et moyens d'expression

D'autres modes d'expression complètent l'arsenal d'outils de démocratie participative désormais inscrit dans la Constitution mais somme toute peu utilisés.

L'enquête publique est l'un d'entre eux. Il s'agit d'une procédure préalable à certaines opérations portées par une collectivité territoriale et destinée à recueillir les positions des administrés qui y participent volontairement. Aujourd'hui, de nombreuses décisions locales doivent être obligatoirement précédées d'une enquête publique. Initialement prévue comme étape préalable dans la procédure d'expropriation (loi du 7 juillet 1933), elle s'est peu à peu généralisée aux domaines de l'urbanisme, de l'aménagement rural, de l'environnement et de certaines formes d'occupation du domaine public.

Cette procédure permet d'informer les habitants sur un projet envisagé mais aussi de recueillir leurs remarques. En effet, les enquêtes publiques constituent des occasions pour les administrés de s'exprimer, c'est ce qu'a souhaité la loi n°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement. Même si l'impact est faible. Prolongeant le mécanisme de l'enquête publique, la loi du 18 juillet 1958 a décidé d'imposer aux collectivités territoriales une véritable obligation de concertation avec les habitants préalablement à certaines décisions en matière d'aménagement. Cette concertation doit avoir lieu pendant toute la durée de l'élaboration du projet aux termes de l'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme. Les modalités ne sont pas précisées par les textes et chaque collectivité doit donc les déterminer, charge au juge de vérifier que la concertation a été suffisante et les procédés employés optimaux.

La loi n°83-630 du 12 juillet 1983 sur la démocratisation des enquêtes publiques a fait coexister deux types d'enquêtes publiques : celle de droit commun, dont l'ouverture incombe à l'État, et celle relative à l'environnement qui doit être orchestrée par l'exécutif de la collectivité territoriale lorsqu'elle porte sur « *le projet d'une collectivité territoriale* » (Code de l'environnement, art. L. 123-1 issu de la loi n°02-276 du 27 février 2002). Cette compétence décentralisée valait déjà dans quelques domaines : plans locaux d'urbanisme, constructions soumises à un permis de construire et aménagement des terrains de camping.

Par ailleurs, dans certaines hypothèses, des projets locaux sont soumis à une forme préalable de concertation qu'est la procédure de débat public (C. env., art. L. 121-8). C'est souvent le cas pour les projets d'équipement et d'aménagement présentant d'importants enjeux socio-économiques ou environnementaux (loi n° 95-101 du 2 février 1995 modifiée par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002). Organisé au stade des études préliminaires, le débat public permet de construire le projet en recueillant les doléances et inquiétudes des administrés, *via* des réunions publiques ou des expositions, par exemple. Au-delà d'un certain montant estimé par le projet, le débat public devient obligatoire. Il est confié à la Commission nationale du débat public, une autorité administrative indépendante. Cette obligation d'organiser un débat public peut toutefois être contournée si le coût du projet est sous-évalué.

De façon circonstanciée, c'est-à-dire afin de dépasser les clivages relatifs à la construction d'un nouvel aéroport dans l'ouest de la France, l'État a introduit une nouvelle hypothèse de consultation de la population locale par le biais de l'ordonnance n°2016-488 du 21 avril 2016. En effet, le texte modifie le Code de l'environnement afin de permettre à l'État de consulter les électeurs d'une aire territoriale sur tout projet d'infrastructure ou d'équipement qu'il envisage de réaliser, dès lors que ce projet peut entraîner des conséquences sur l'environnement. En aucun cas, il ne se substitue à l'enquête publique.

Par ailleurs, une commission consultative des services publics locaux est obligatoire dans toute commune de plus de 3.500 habitants, les EPCI de plus de 50.000 habitants et les syndicats comprenant au moins une commune de plus de 3.500 habitants. Cette instance a été consacrée par la loi n°2002-276 du 27 février 2002 (CGCT, art. L. 1413-1). L'objectif est de confier aux représentants des usagers des services publics la possibilité de s'exprimer et de participer, plus ou moins directement, à l'élaboration de la gestion des services locaux publics. Cette commission est composée de conseillers municipaux et de représentants d'associations locales, et est présidée par le maire. Son rôle consiste à surveiller le fonctionnement des services publics délégués ou gérés en régie autonome. Au-delà d'être une simple instance consultative de dialogue, elle instaure une sorte de contrôle des administrés sur l'action locale.

Toutefois, si cette commission peut être considérée comme une avancée en termes de démocratie participative, il convient de noter que la commission facultative des services publics ne concerne pas tous les services. La loi vise les services publics délégués à un tiers et ceux gérés en

régie et dotés de l'autonomie financière, c'est-à-dire tous les services publics industriels et commerciaux de la collectivité. Mais « *se trouvent soustraits à l'obligation légale notamment les régies directes ou les établissements publics en dépit de la place éminente de ces procédés de gestion et de l'importance des activités ainsi prises en charge (centres communaux d'action sociale, centres hospitaliers, par exemple)* »<sup>294</sup>.

De plus, la commission doit être consultée pour avis sur tout projet de délégation de service public ou de création d'une régie dotée de l'autonomie avant que l'assemblée délibérante ne prenne sa décision (CGCT, art. L. 1413-1 al. 5).

Si la commission permet d'associer les usagers, donc des administrés, son indépendance est mise à mal au vu de sa composition par l'assemblée délibérante. « *Ainsi, si la loi attribue la présidence de droit de la commission à l'exécutif de la collectivité, si elle pose le principe de la représentation proportionnelle des élus en son sein, en revanche, elle se borne à investir chaque collectivité pour définir les représentants des associations locales ainsi que leur nombre* »<sup>295</sup>. Qui interroge le dispositif : « *Mais, quelle peut être l'utilité d'un organe dont la collectivité territoriale garde la maîtrise en prenant les initiatives, en choisissant les participants, en contrôlant le déroulement de ses activités, et, finalement, en appréciant librement les résultats en reprenant ou non à son compte les avis formulés qui ne la lient en aucune façon ?* »<sup>296</sup>.

En outre, dans les communes de plus de 5.000 habitants, une commission communale pour l'accessibilité aux personnes handicapées doit également être constituée. Elle comprend des représentants de la commune et d'associations et dresse le bilan de l'état d'accessibilité des bâtiments, de la voirie, des espaces publics et des transports. Elle est également qualifiée pour formuler des propositions d'amélioration d'accessibilité de ces sites et services.

Enfin, dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, un conseil citoyen composé d'habitants tirés au sort et de représentants d'associations est sollicité afin de participer à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des contrats de ville.

---

<sup>294</sup> FAURE (B.), *Droit des collectivités territoriales*, Précis Dalloz, 4<sup>e</sup> éd., 2016, p. 219.

<sup>295</sup> FAURE (B.), *Op. cit.*, p. 220.

<sup>296</sup> *id.*

La démocratie participative peut revêtir d'autres aspects. En effet, le citoyen peut aussi s'inviter dans la prise de décision contentieuse en entamant une procédure en lieu et place de la collectivité où il est contribuable local. Cette action est prévue à l'article L. 2132-5 du CGCT : *« tout contribuable inscrit au rôle de la commune a le droit d'exercer, tant en demande qu'en défense, à ses frais et risques, avec l'autorisation du juge administratif, les actions qu'il croit appartenir à la commune, et que celle-ci, préalablement appelée à en délibérer, a refusé ou négligé de négocier »*. Cet habitant doit disposer de l'autorisation du juge qui ne lui sera accordée que si une demande préalable a sollicité la commune à agir en justice. Une réponse négative, implicite ou explicite, de la commune doit avoir été adressée en retour.

Ainsi, l'échelon communal dispose de plusieurs moyens d'expression citoyenne, favorisant l'exercice serein et de la démocratie représentative et de la démocratie participative. Toutefois, l'usage restreint des outils de consultation qui en est fait est décevant et peut alimenter des critiques dénonçant un manque de dialogue entre élus et administrés. Si la démocratie de proximité semble disposer d'outils adéquats pour s'épanouir, ainsi que d'élus locaux, les maires en tête, à l'écoute et accessibles pour les citoyens, le bilan s'annonce moins favorable en ce qui concerne l'action publique, en raison d'une insuffisance de moyens humains et financiers.

## **B - Des moyens humains et financiers en retrait**

L'exercice réel des compétences des communes est contraint par plusieurs paramètres : l'inscription dans la Constitution de la part déterminante des ressources propres de la communes (**a**) et de principe de compensation des transferts de compétences (**b**), tandis que les dotations accusent une baisse indéniable (**c**) et que les communes absorbent des dépenses supplémentaires (**d**). Un constat complété par un manque de moyens humains et le désengagement de l'État (**e**).

### **1 - Les ressources propres de la commune**

Avant la révision constitutionnelle de 2003, aucun principe de valeur constitutionnelle ne protégeait expressément l'autonomie financière des collectivités territoriales. Il fallait donc s'en remettre aux appréciations du Conseil constitutionnel. Dans sa décision du 29 mai 1990, il avait

estimé que le législateur devait définir précisément l'objet et la portée des obligations à la charge des collectivités territoriales <sup>297</sup>.

Dans sa décision du 7 décembre 2000 <sup>298</sup>, le Conseil constitutionnel poursuit son raisonnement : les dépenses obligatoires des collectivités territoriales doivent répondre à des exigences constitutionnelles ou concourir à des fins d'intérêt général. Toutefois, dans cette même décision, le Conseil a condamné l'automatisme de la sanction financière infligée aux communes qui ne respectaient pas leurs obligations en matière de construction de logements sociaux.

Quant à l'autonomie financière, elle semble naturellement découler du principe de libre administration. Pourtant la jurisprudence ne s'est pas montrée outre mesure protectrice. Avant 2003, le Conseil constitutionnel avait admis que ce principe entraînait des implications financières tout en limitant son contrôle : le législateur pouvait intervenir tant que la loi ne restreignait pas les ressources des collectivités territoriales « *au point d'entraver leur libre administration* » <sup>299</sup>.

La révision opérée en 2003 a marqué un tournant dans la rédaction de l'article 72-2 qui énonce désormais que : « *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 toute nature. 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* ».

Cet article consacre ainsi cinq principes : la liberté d'utilisation des ressources locales (dans les conditions fixées par la loi), la possibilité de percevoir des impositions de toutes natures, les ressources propres doivent représenter une part déterminante des ressources, le principe de compensation financière des compétences que l'État transfère aux collectivités territoriales et la

---

<sup>297</sup> CC, n°90-274 DC, *Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement*.

<sup>298</sup> CC, n°2000-436, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain*.

<sup>299</sup> CC, n°90-277 DC, 25 juillet 1990.

possibilité pour le législateur de créer des mécanismes de péréquation afin de réduire les inégalités entre collectivités.

Les notions de « *ressources propres* » et de « *part déterminante* » ont été précisées dans la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales et prise en application de l'article 72-2 de la Constitution. Les ressources propres des communes sont ainsi 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 d'assiette locale, des redevances, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers, des dons et des legs. Quant à la part déterminante, elle est appréciée en fonction d'une année de référence, en l'occurrence l'année 2003. Le *ratio* de 2003 s'élève à 60,8% ; ce qui signifie que la part des ressources propres des communes dans leur budget ne peut être inférieure à ce chiffre. Ainsi la loi fixe un plancher - qui mériterait d'être régulièrement évalué - et sans garantir que ce plancher corresponde à un niveau satisfaisant du rapport entre ressources propres et ressources allouées.

Le Conseil constitutionnel a accepté cette clé de répartition <sup>300</sup>. En 2005, il a néanmoins retenu une acception plus souple <sup>301</sup>. « *Dans une décision relative à la loi de finances pour 2006, laquelle modifiait les modalités de calcul de la taxe professionnelle, il a considéré que le plancher de 2003 pouvait ne pas être respecté dès lors que le degré d'autonomie financière d'une catégorie de collectivité locale ne se dégradera pas dans une proportion incompatible avec la règle ainsi fixée* » <sup>302</sup>. « *La même décision reconnaît au législateur la possibilité de déroger aux principes posés à l'article 72-2 pourvu qu'une loi postérieure rétablisse le déséquilibre ainsi créé. Ce qui apparaissait comme la seule garantie de l'autonomie financière locale joue donc de manière très lâche* » <sup>303</sup>.

De plus, Virginie Donier souligne le manque effectif d'autonomie financière des collectivités dans les faits. « *Mais il n'en demeure pas moins que les collectivités territoriales bénéficient, en*

---

<sup>300</sup> CC, n°2004-500 DC du 29 juillet 2004.

<sup>301</sup> CC, n°2005-530 DC, 29 décembre 2005.

<sup>302</sup> AUBY (J.-B.), AUBY (J.-F.) et NOGUELLOU (R.), *Droit des collectivités locales*, PUF, collection, Thémis, 6<sup>e</sup> éd., 2015. p. 75.

<sup>303</sup> *id.*

*vertu de l'article 72-2, d'une compétence fiscale puisqu'elles peuvent fixer le taux et l'assiette de certaines impositions dès lors que la loi les y autorise. Et c'est précisément ce dernier élément qui s'oppose à la reconnaissance d'une autonomie fiscale : dans la mesure où le législateur dispose, là encore, d'un pouvoir de décision, on ne peut parler d'autonomie en faveur des collectivités territoriales »<sup>304</sup>.*

Si une commune doit disposer de ressources propres constituant une part déterminante de l'ensemble de ses ressources, elle doit également recevoir des compensations financières lorsque des compétences lui sont transférées.

## **2 - Le principe de compensation des transferts de compétences**

Un des aspects les plus délicats de l'autonomie financière réside dans la compensation des transferts de compétences. Pour rappel, il est précisé dans le 3<sup>e</sup> alinéa de l'article 72-2 de la Constitution que : « *Tout transfert de compétence 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 compétence ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* ».

Le principe de compensation financière posé en 1982-1983 n'a cessé d'être assorti de garanties supplémentaires. Il est ainsi associé à des règles de fond et de procédure afin de n'être pas réduit à une simple déclaration de bonne intention. À l'origine, le législateur s'est engagé à ce que la compensation financière soit intégrale et concomitante aux transferts de compétences. Ce qui suppose l'évaluation préalable des dépenses faites par l'État avant les transferts en question. Pour opérer cette estimation, les charges de fonctionnement inhérentes au transfert s'apprécient selon la moyenne des dépenses constatées durant les trois années précédant le transfert. Lorsque l'État attribue de nouvelles ressources aux collectivités pour compenser de nouvelles charges, il doit par ailleurs respecter le seuil de ressources propres fixé par la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004. S'agissant d'une compétence nouvelle, l'État devra procéder à une évaluation de la compensation à transférer à la collectivité.

---

<sup>304</sup> DONIER (V.), *Op. cit.*, p. 46.

La mission d'évaluation incombe, pour avis, à la Commission consultative sur l'évaluation des charges. La décision d'évaluation relève en revanche de la compétence du ministre de l'Intérieur et du ministre du Budget par arrêté conjoint (CGCT, art. R. 1211-19 à R. 1211-26). Il revient par ailleurs à la commission consultative de l'évaluation des charges de contrôler ces compensations. Toutefois, indique Bertrand Faure, « *en dépit de sa composition (associant à parité des représentants de l'État et des collectivités, la présidence revenant à un élu local), la Commission n'a que très rarement entendu jouer un rôle d'opposition aux projets d'arrêtés qu'elle a le plus souvent expertisés favorablement* »<sup>305</sup>.

Dans sa décision du 8 décembre 2003<sup>306</sup>, le Conseil constitutionnel a précisé quelques règles d'évaluation. Il a considéré qu'il fallait considérer la compensation au moment du transfert de compétences, et que le principe de compensation n'exigeait pas que celle-ci évolue au rythme de la charge transférée. La seule véritable obligation à la charge du législateur est de garantir la pérennité des sommes transférées<sup>307</sup>.

Le principe de compensation des transferts de compétences est néanmoins assorti de plusieurs conditions restrictives. D'abord, le Conseil constitutionnel considère que si l'État n'a pas l'obligation de compenser une évolution plus rapide des charges au regard des moyens transférés, il doit toutefois veiller à ce que la dotation initiale ne se dégrade pas au cours du temps<sup>308</sup>. « *S'il ne s'agit pas d'un transfert de compétences mais de la création ou d'une extension, la position du Conseil constitutionnel est encore moins exigeante vis-à-vis de l'État* »<sup>309</sup>.

De plus, le Conseil constitutionnel distingue les transferts de compétences des extensions de compétences et n'impose pas la compensation intégrale dans le second cas, sous réserve de ne pas

---

<sup>305</sup> FAURE (B.), *Op. cit.*, p. 533.

<sup>306</sup> CC, n°2003-487 DC, 8 décembre 2003 *relative à la loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité*.

<sup>307</sup> CC, n°2003-489 DC du 29 décembre 2003, *Loi de finances pour 2004*.

<sup>308</sup> CC, n°2004-511 DC, 29 décembre 2004.

<sup>309</sup> AUBY (J.-B.), AUBY (J.-F.) et NOGUELLOU (R.), *Op. cit.*, p. 77.

dénaturer le principe de libre administration <sup>310</sup>. En outre, si la compétence est facultative, la création de celle-ci n'exige pas la création de ressources <sup>311</sup>.

Par ailleurs, le Conseil d'État a jugé que l'obligation de compenser l'intégralité de charges afférentes au transfert des routes nationales aux départements en vertu de l'article 72, alinéa 2, de la Constitution n'incluait pas les charges résultant d'un éventuel développement de ce domaine routier et ainsi la demande de question prioritaire de constitutionnalité posée par un département devait être rejetée, en tant que non sérieuse <sup>312</sup>.

Concrètement, la compensation prend la forme soit d'un transfert d'impôt d'État aux collectivités, à l'instar des cartes grises ou des droits de mutation, soit celle d'une dotation votée chaque année par l'État. La dotation générale de décentralisation (DGD) correspondant exactement à la part de charges liée à la décentralisation non couverte par les impôts d'État transférés. En théorie, chaque année, la dotation générale de décentralisation (DGD) est réévaluée comme la dotation globale de fonctionnement (CGCT, art. L. 1614-1). La fiscalité est elle-même susceptible d'évoluer. Si les recettes fiscales s'avèrent insuffisantes, alors la différence devra être couverte par un surplus de DGD. Dans le cas contraire, les collectivités devront renoncer au surplus qui abondera le fonds de compensation de la fiscalité transférée, destinée à soutenir les collectivités les moins favorisées pour leurs charges (CGCT, art. L. 1614-4).

Cependant, le législateur est tenu de privilégier le transfert d'impôt, la progression des dotations de l'État étant susceptibles de réduire la part de ressources propres des collectivités territoriales, et ce, en contradiction avec l'article 72-2 alinéa 3 de la Constitution. « *Mais encore convient-il que le gouvernement prenne les décrets d'exécution nécessaires à organiser les financements des charges légalement imposées. Ses retards sont suspects en la matière et sanctionnés par le juge administratif (CE, 30 décembre 2009, Département Seine-Saint-Denis, Département Saône-et-Loire)* » <sup>313</sup>.

---

<sup>310</sup> CC, n°2004-509 DC, 13 janvier 2005, *Loi de programmation pour la cohésion sociale*.

<sup>311</sup> CC, n°2003-480 DC du 31 juillet 2003, *loi relative à l'archéologie préventive*.

<sup>312</sup> CE, 29 octobre 2010, *Département Haute-Garonne, req. n°342072*.

<sup>313</sup> FAURE (B.), *Op. cit.*, p. 533.

Enfin, la compensation des transferts de compétences peut s'opérer *via* les transferts de personnels et de biens. Le placement des services de l'État et des agents affectés sous la responsabilité d'autorités décentralisées relève de règles complexes car répond à un double objectif : répondre aux attentes des collectivités et ménager les intérêts des personnels. Ainsi le législateur a opté pour un système souple.

Concernant le transfert des biens, l'État est tenu de se départir des biens meubles et immeubles attachés aux services transférés. À la date du transfert, la mise à disposition auprès des collectivités bénéficiaires s'opère de plein droit (CGCT, art. L. 1312-1 à 1321-6). Ces transferts se réalisent de façon provisoire ou définitive selon la situation juridique des biens. La collectivité ne devient pas forcément propriétaire des biens transférés.

Ce principe de transfert de charges accompagnant le transfert de compétences essuie de nombreuses critiques. « *Il ne s'agit plus de confier en propre des compétences sur lesquelles les collectivités pourront statuer selon leurs choix politiques mais de les engager, selon des critères qui leur échappent, dans le financement d'équipements et de services devenus trop coûteux pour les finances de l'État. Cette dérive n'a rien d'une nouveauté. On se rappelle de la loi de finances pour 1972 qui avait déclassé certaines routes nationales en routes départementales parce qu'elles exigeaient réparation à la suite de d'un hiver de gel* »<sup>314</sup>.

« *Il faut bien constater que la progression des ressources transférées est rarement à la mesure de celle des ressources effectivement engagées. une part demeure irréductiblement à la charge des collectivités* »<sup>315</sup>. Par ailleurs, d'autres dépenses et charges grèvent le budget des collectivités. Pour exemple, les charges afférentes à la mise aux normes d'un certain nombre de services publics locaux pour des considérations environnementales (eau, déchets, nettoyage de la voirie).

---

<sup>314</sup> FAURE (B.), *Op. cit.*, p. 530.

<sup>315</sup> FAURE (B.), *Op. cit.*, p. 534.

### 3 - Des dotations en baisse et questionnées

Les ressources des communes proviennent de plusieurs sources, notamment des dotations de l'État et de la fiscalité. Les concours financiers de l'État sont indubitablement en baisse. Qu'il s'agisse de prélèvements sur les recettes de l'État ou de dotations budgétaires, ces concours affichent quatre finalités : aider au fonctionnement courant des communes, favoriser l'investissement, compenser les transferts de compétences liés à la décentralisation et compenser les baisses de recettes fiscales liées aux réformes de la fiscalité locale et aux exonérations décidées par le législateur. On pense notamment à la suppression de la taxe professionnelle, certes remplacée par la CET (Contribution économique territoriale). Or la baisse de ces concours, entamée voici plusieurs années, se poursuit et fragilise la mise en œuvre des compétences de la commune et tout simplement son autonomie.

Chronologiquement, l'enveloppe des concours financiers, indexée sur l'inflation par le Pacte de stabilité financière de 1996 - affectée d'une majoration liée à la croissance économique de 1999 à 2007 - a été gelée en 2011. Puis, elle a subi une diminution de l'ordre de 20% entre 2013 et 2017, en raison de l'instauration de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP). La loi de finances 2018 a mis un terme à cette baisse. Toutefois, « *Le retour au gel en valeur des concours financiers de l'État correspond, dans un contexte où l'inflation repart à la hausse, à une diminution en volume très sensible, il (Loïc Hervé) l'estimait à près de 5% au cours du quinquennat, mais compte tenu de l'inflation enregistrée cette année, elle pourrait être plus lourde encore...* »<sup>316</sup>.

Parmi les nombreux concours financiers existants, la dotation globale de fonctionnement (DGF) sera davantage développée puisqu'il s'agit pour les communes, mais aussi pour les EPCI et les départements, de la principale aide étatique (33 milliards d'euros en 2016<sup>317</sup>). De 2013 à 2017, la DGF du bloc communal a chuté de 22,5%, passant de 23,65 milliards d'euros à 18,34 milliards d'euros. En 2018, ce montant est resté stable, mais en raison de l'inflation, elle constitue tout de même une perte qui reste à évaluer, entre 2% et 5%. En 2019, la DGF des communes s'élève à 11,8 milliards d'euros et celle des intercommunalités à 6,5 milliards d'euros, soit un total pour le bloc

---

<sup>316</sup> DARNAUD (M.), *Rapport d'information de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) par la mission de contrôle de suivi des lois de réforme territoriale (2) sur la revitalisation de l'échelon communal*, Sénat, Rapport, n°110, 7 novembre 2018, p.25.

<sup>317</sup> GUENÉ (C.) et RAYNAL (C.), *Rapport d'information sur la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) du bloc communal*, Sénat, Rapport n°731, 29 juin 2016, p. 8.

communal de 18,3 milliards d'euros et donc le maintien en valeur de la DGF <sup>318</sup>. La DGF versée aux collectivités locales représente ainsi en 2019 15,25% de leurs recettes réelles de fonctionnement.

Pour rappel, la DGF est composée de la dotation forfaitaire, qui n'évolue en principe que selon la population de la commune, et de la dotation d'aménagement. Cette dernière comprend la dotation d'intercommunalité versées aux EPCI à fiscalité propre et la dotation de compensation, attribuée suite aux réformes de la taxe professionnelle, qui forment la DGF des EPCI. La dotation d'aménagement est également composée des trois dotations de péréquation destinées aux communes les moins favorisées. Il s'agit de la dotation nationale de péréquation (DNP), de la dotation de solidarité rurale (DSR) et de la dotation de solidarité urbaine (DSU). Or, explique Mathieu Darnaud, « *En 2018, comme lors des années précédentes, la progression des dotations de péréquation et, dans une moindre mesure, de la dotation d'intercommunalité a été financée par un écrêtement de la dotation forfaitaire, pesant sur les communes dont le potentiel fiscal est le plus élevé* » <sup>319</sup>.

En 2009, ont en effet été introduits des mécanismes d'écrêtement permettant de redistribuer les crédits entre les composantes de la DGF. Pour les communes, il s'agit du complément de garantie et de la compensation « part salaires ». Concrètement, l'écrêtement conduit à des minorations modulées en fonction de la richesse des communes.

S'ajoutent à la DGF et au mécanisme d'écrêtement, des dispositifs de péréquation, ayant là aussi pour objectif de répartir au plus juste des aides d'État. Concernant les dispositifs de péréquation, l'article 72-2 de la Constitution confère la possibilité au législateur de prévoir des dispositifs, uniquement facultatifs. Les techniques de péréquation, consacrée objectif de valeur constitutionnelle en 2003, peuvent s'avérer horizontales, c'est-à-dire entre collectivités territoriales d'une même catégorie, ou verticales, soit de l'État vers les collectivités <sup>320</sup>. La péréquation verticale est mise en œuvre par l'intermédiaire de dotations de l'État, le montant variant selon la richesse de

---

<sup>318</sup> Chiffres du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) - <https://www.cget.gouv.fr/actualites/26-9-milliards-d-euros-de-dotation-globale-de-fonctionnement-dgf-en-2019>

<sup>319</sup> DARNAUD (M.), *Op. cit.*, p.26.

<sup>320</sup> DONIER (V.), *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Collection « Les Mémentos », Série « Droit public », 2<sup>e</sup> éd., 2017, p. 68.

la collectivité. C'est le cas de la dotation de solidarité rurale (DSR), de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et de la dotation nationale de péréquation (DNP) précédemment évoquées et parties intégrantes de la dotation d'aménagement. Quant à la péréquation horizontale, elle s'exerce notamment par l'intermédiaire du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) réparti entre les communes et les intercommunalités. Elle comprend également le Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) et le Fonds de péréquation départemental des taxes additionnelles aux droits d'enregistrement. En 2018, les outils de péréquation verticale représentent 69,7 % des montants consacrés à la péréquation <sup>321</sup>. Pour certaines communes, les dotations de péréquation représentent jusqu'à 39% de leur DGF <sup>322</sup>.

Les dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales, présents au dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, prévoient donc des mécanismes de redistribution entre collectivités territoriales. Pour le bloc communal, le principale levier est constitué par le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales, le FPIC (CGCT, art. L. 2336-1) mis en place en 2012. La loi de finances pour 2012 avait prévu une montée en charge progressive du FPIC pour atteindre, à partir de 2016, 2 % des ressources fiscales comunales et intercommunales, soit plus d'un milliard d'euros.

Le FPIC consiste à prélever une partie des ressources de certaines intercommunalités et communes pour la reverser à des intercommunalités et communes moins favorisées. Il s'agit d'un fonds national unique alimenté par des prélèvements sur les ressources fiscales des groupements et des communes dont le potentiel financier agrégé est supérieur à un certain seuil. Suite aux prélèvements s'ensuit une redistribution des ressources collectées en faveur d'entités classées jugées défavorisées, selon un indice tenant compte de leurs ressources, du revenu moyen de leurs habitants et de leur effort fiscal.

*« La constitutionnalité de ces dispositifs a été contestée à plusieurs reprises, mais le Conseil constitutionnel a retenu une interprétation particulièrement souple du dernier alinéa de l'article*

---

<sup>321</sup> DGCL, bureau des concours financiers de l'État.

<sup>322</sup> Chiffres du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) - <https://www.cget.gouv.fr/actualites/26-9-milliards-d-euros-de-dotation-globale-de-fonctionnement-dgf-en-2019>

72-2, qui laisse au législateur une grande latitude à la fois sur le principe même de la péréquation et sur les éventuels dispositifs mis en place »<sup>323</sup>.

De surcroît, il existe des dotations d'équipement ou d'investissement, telles que la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ou la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), représentant respectivement un peu plus d'un milliard d'euros en 2019 et 159 millions d'euros en 2017<sup>324</sup>.

Les mécanismes de répartition des dotations et de péréquation sont décriés. « (...) les attributions individuelles de DGF ont connu en 2018 de très importantes variations, qui n'avaient été que faiblement anticipées. Quelque 47% des communes ont vu leur attribution totale diminuer, quand 53% l'ont vu augmenter. Selon l'Association des maires de France, plus de 850 communes ont subi une baisse de leur DGF tandis qu'une centaine d'entre elles en perdait la totalité, portant le nombre de communes ne percevant aucune attribution de DGF à 830 »<sup>325</sup>.

Cette situation s'explique à la fois par l'écrêtement de la dotation forfaitaire des communes les plus riches afin de financer la hausse d'autres composantes de la DGF, notamment les dotations de péréquation, et par les effets de la recomposition de la carte intercommunale au 1<sup>er</sup> janvier 2017. En effet, la modification des périmètres intercommunaux a fait varier le potentiel fiscal des communes et donc le montant des dotations de péréquation auxquelles elles étaient éventuellement éligibles. Concrètement, lorsqu'une commune a intégré un EPCI à fiscalité professionnelle unique plus riche que celui dont elle était membre jusque-là, elle a vu son potentiel financier diminuer et a pu perdre une dotation de péréquation. En revanche, l'inverse s'est produit lorsqu'une commune a rejoint un EPCI à fiscalité propre moins avantageé.

Actuellement, la distribution de la DGF engendrerait des inégalités car ne tiendrait pas compte des évolutions des communes. Pour certaines, il existe des charges de centralité car elles exercent des services publics bénéficiant aux habitants des communes environnantes. Pour d'autres,

---

<sup>323</sup> AUBY (J.-B.), AUBY (J.-F.) et NOGUELLOU (R.), *Op. cit.*, p. 77 - Voir considérant décision n°2012-225/265 QPC, 29 juin 2012.

<sup>324</sup> BEUREY (T.), « Dotations aux collectivités : le millésime 2019 à la loupe », *Banque des Territoires*, 11 juin 2019 - <https://www.banquedesterritoires.fr/dotations-aux-collectivites-le-millesime-2019-la-loupe>

<sup>325</sup> DARNAUD (M.), *Op. cit.*, p. 27.

il s'agit de charges de ruralité liées à la sous-densité se greffent. Pour d'autres encore, des contraintes particulières relatives aux zones de montagne sont à prendre en compte.

Cet état des lieux touchant aux ressources des communes est préoccupant. Concernant la fiscalité, le bilan est tout aussi sensible. Si le principe d'autonomie financière a été consacré à l'article 72-2 de la Constitution depuis 2003, en théorie, il semble restreint. En effet, la notion de « ressources propres » a été définie de façon tellement extensive par la loi n°2004-758 du 29 juillet 2004 qu'elle ne garantit aux collectivités territoriales aucune autonomie réelle : les produits d'impositions nationales transférés aux collectivités sont assimilés à des ressources propres, mais les collectivités n'ont aucune prise sur leur taux, leur tarif et leur assiette. Heureusement, les communes - et leurs groupements à fiscalité propre - disposent encore du produit des impôts locaux qui représente une part de leurs recettes de fonctionnement avoisinant 51%.

Cette tendance avérée à la baisse des dotations d'État s'inscrit de surcroît dans un contexte de dépenses supplémentaires inévitables pour les communes, amplifiant ainsi les tensions budgétaires.

#### **4 - Des dépenses supplémentaires en hausse**

Des mesures décidées au niveau national ont engendré des dépenses supplémentaires pour les communes. Pour exemples : la réforme des rythmes scolaires, l'ouverture des bibliothèques le dimanche, l'augmentation de la part de produits bios dans les restaurants scolaires... Ces mesures n'étant pas assimilées à des transferts de compétences, elles ne font pas l'objet de compensations financières. Pour rappel, le législateur est compétent pour imposer de nouvelles obligations ou charges aux collectivités, selon l'article 1661-1 du CGCT qui précise : « *aucune dépense à la charge de l'État ou d'un établissement public à caractère national ne peut être imposée directement ou indirectement aux collectivités territoriales ou à leurs groupements qu'en vertu de la loi* ».

En matière de logement, le Conseil constitutionnel a en effet estimé que le législateur pouvait accroître les charges pesant sur les communes en matière de logements sociaux <sup>326</sup>. Le

---

<sup>326</sup> CC, n°2000-436 DC du 7 décembre 2000, *Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain*.

Conseil constitutionnel précise toutefois dans sa décision que « *si le législateur peut, sur le foncement des dispositions des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations et à des charges, c'est à la condition que celles-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général, qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée* ».

Des dépenses supplémentaires sont également imputables à l'instauration de nouvelles normes, auxquelles les collectivités territoriales doivent se soumettre. Certains estiment que celles-ci entravent leur action, ralentissent la mise en œuvre de leurs projets et renchérissent les coûts. Les prescripteurs de ces normes de procédure ou de fond sont nombreux : le législateur, le pouvoir réglementaire national, voire des personnes privées, telles que les fédérations sportives ou les institutions communautaires. Sans oublier des instances édictant des normes de bonne pratique sans force obligatoire mais souvent suivies : c'est le cas de l'Association française de normalisation (normes AFNOR) ou de l'Organisation internationale de normalisation (normes ISO).

Les normes de performance énergétique des bâtiments, les normes d'accessibilité, les normes antisismiques, entre autres, alourdissent le coût de certains équipements. Malgré des efforts de simplification entrepris par les gouvernements successifs (circulaire du 27 juillet 2017 et décret n°2017-1845 du 29 décembre 2017), le bilan reste mince. « *Si l'inflation normative et le poids excessif qu'elle fait peser sur les collectivités territoriales font l'objet, depuis de nombreuses années, d'un constat largement partagé, toutes les conséquences n'en ont pas été tirées* », estime le sénateur Mathieu Darnaud<sup>327</sup>. Toutefois, la possibilité ouverte par le décret précité nous semble intéressante : il ouvre la voie à une expérimentation afin de tenir compte de circonstances locales et d'alléger les démarches administratives, de réduire les délais de procédure ou de favoriser l'accès aux aides publiques. Ce dispositif est soumis à la demande du préfet réclamant une dérogation à la réglementation en vigueur.

Dans ce contexte, en 2006 a été créée la commission consultative d'évaluation des normes afin de lutter contre l'inflation normative, source de complexité, d'insécurité juridique et de

---

<sup>327</sup> DARNAUD (M.), *Op. cit.*, p.34.

surcoûts des opérations envisagées. Elle a été remplacée par le conseil national d'évaluation des normes par la loi du 17 octobre 2013. Cette nouvelle entité est autonome car non rattachée au comité des finances locales. Il a pour mission d'évaluer l'impact technique et financier de certains projets de textes et des textes en vigueur, à la demande du gouvernement, du Sénat ou de l'Assemblée nationale et peut s'auto-saisir. Il est obligatoirement consulté sur les projets de lois et de règlements. Dans le cas, où le comité est consulté par le gouvernement sur un projet de règlement et qu'il émet un avis défavorable sur celui-ci, il est prévu que le gouvernement soumette un second projet en vue d'un nouvel examen. Selon Mathieu Darnaud les projets de texte soumis à la commission consultative d'évaluation des normes puis au Conseil national d'évaluation des normes (CNEM) à compter de 2013 auraient eu un coût brut de 14,3 milliards d'euros pour les collectivités territoriales <sup>328</sup>. Soit une source potentielle d'économies pour les communes qui souffrent par ailleurs du désengagement de l'État.

## **5 - Les moyens humains et le désengagement des services de l'État**

Outre le manque de moyens financiers, généré par des transferts de compétences non ou insuffisamment compensés, les communes accusent également un défaut d'accompagnement en termes d'ingénierie. Dans le cadre du mouvement de décentralisation des Actes I et II, l'État avait déconcentré des services des ministères de l'équipement, de l'environnement, des transports et de l'agriculture qui assuraient des missions de conseil et d'appui auprès des collectivités territoriales. « *En 2000, près de 22.000 communes ou groupements communaux avaient bénéficié d'environ 30.000 prestations des services de l'État. La loi n°2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, dite "MURCEF" prévoyait un dispositif d'assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT)* » <sup>329</sup>.

Or depuis 2011, l'État a progressivement cessé d'apporter une aide technique directe aux collectivités territoriales, dans un contexte de révision générale des politiques publiques (RGPP) et

---

<sup>328</sup> DARNAUD (M.), *Rapport d'information de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) par la mission de contrôle de suivi des lois de réforme territoriale (2) sur la revitalisation de l'échelon communal*, Sénat, Rapport, n°110, 7 novembre 2018, p.35.

<sup>329</sup> DARNAUD (M.), *Op. cit.*, p. 32.

de la réorganisation des services déconcentrés. L'ATESAT (Assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire) a d'ailleurs été abrogé par l'article 123 de la loi de finances pour 2014.

Créé en 2013, le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), établissement administratif de l'État, était destiné à combler le désengagement des services déconcentrés de l'État. Mais le CEREMA, voué à apporter une expertise technique de haut niveau, subit à son tour une baisse de ses crédits et de ses effectifs.

Le désengagement de l'État et le manque de moyens humains amplifie les remontrances des élus locaux. *« L'AMRF adopte donc une posture de résistance positive afin de défendre les maires des communes rurales face aux arguments de rationalisation et de mutualisation du législateur. Or cette équation locale ne fonctionne pas car on a également supprimé des postes dans l'administration centrale au service des territoires. L'État ne remplace plus ses agents dans les territoires, qui s'assèchent. L'État prive ainsi de moyens humains les élus locaux. En contrepartie, il renforce l'intercommunalité. Or les services publics sont attendus à l'échelon communal, c'est paradoxal : les maires sont de plus en plus sollicités (Très haut débit, 4G, pôles de santé, etc.) mais on reconcentre les services vers un pôle urbain toujours supérieur. À l'image du secteur de l'entreprise, on aspire à créer un grand groupe en fusionnant des TPE. Or les services publics ne relèvent pas du secteur marchand »*, assène Cédric Szabo, directeur général de l'AMRF <sup>330</sup>.

Inévitablement, la commune doit imaginer des réformes fonctionnelles et structurelles. Les enjeux sont de taille : le maintien, voire la redynamisation des services publics, ainsi que l'ancrage de la proximité participative et de proximité.

---

<sup>330</sup> Entretien en annexe.

## **II – Quels remèdes au questionnement de l'échelon communal ? L'émergence des futures « nouvelles communes »**

Le législateur et les élus ne sont pas restés indifférents aux maux dont souffre la commune. Des réformes fonctionnelles et matérielles sont soit en voie de concrétisation, soit déjà initiées (**Section 1**). Panser les plaies de la commune et la renforcer signifie également l'installer dans son rôle d'échelon incontournable de démocratie de proximité (**Section 2**) et lui donner un nouveau souffle en créant des formes complémentaires de communes mieux adaptées aux enjeux actuels (**Section 3**).

### **Section 1 – Vers des réformes fonctionnelles et matérielles (compétences, moyens et gestion)**

Des réformes fonctionnelles et matérielles (**A**) sont soit envisagées - c'est le cas des dotations et tout particulièrement de la DGF -, soit déjà lancées. Par ailleurs de nouvelles politiques et de nouveaux outils de proximité sont déployés (**B**).

#### **A - La refonte des moyens au service des communes**

Si la volonté de réformer les moyens au service des communes est claire, elle n'est pas forcément suivie d'effets. Décrite par les acteurs locaux, la répartition des dotations, DGF en tête, attend toujours une réforme globale (**1**). En revanche, la création d'une Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT), annoncée en début de mandat présidentiel, a connu un coup d'accélérateur cet été grâce à la promulgation de la loi relative à sa création (**2**). En outre, les efforts de rationalisation de l'action publique, via les mutualisations de personnels et de biens communaux et intercommunaux se poursuivent (**3**).

## 1 - Le cas des dotations

Dans un contexte de raréfaction des dotations et de hausses malvenues de la fiscalité locale, la répartition des dotations de l'échelon communal constitue un véritable enjeu. Et la source de dissensions dévoilées au grand jour.

L'acteur le plus virulent s'exprimant sur la répartition des dotations, notamment de la DGF, est probablement l'AMRF. Dans un communiqué de presse en date du 28 mars 2019, l'Association des maires ruraux de France (AMRF) dénonce une profonde inégalité : *« Il existe bel et bien une dotation, dite forfaitaire, qui hiérarchise urbains et ruraux au profit des premiers (...) Il existe bel et bien une valeur deux fois supérieure en euros entre un habitant des villes et un habitant de village. Ce critère s'applique sur une somme équivalente au budget annuel du ministère de la Justice en 2019, 7,2 Md€. L'AMRF affirme que ces 7,2 Md€ (60 % des dotations aux communes votée à 11,9 Md€ cette année) se répartissent de manière inégalitaire au détriment du monde rural. Ceci depuis 40 exercices budgétaires annuels creusant année après année les écarts de développement et opposant les campagnes et les villes »*<sup>331</sup>. L'AMRF estime qu'il est versé, via la dotation forfaitaire, composante de la DGF, une somme comprise entre 64,46 euros à 128,93 euros par habitant d'une commune, au profit des territoires urbains recevant les sommes les plus élevées.

Pour rappel, le montant de la Dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes et groupements, composée de la dotation forfaitaire évoquée ci-dessus, de la dotation d'aménagement composée de la DGF des EPCI et des dotations de péréquation communales (DSU, DSR, DNP), s'élève à 18,3 milliards d'euros. *« Aussi, l'AMRF affirme que les autres mécanismes de dotations au bloc communal (11,1 Md€) ne compensent que très partiellement cet écart voire parfois l'amplifie comme en attestent de très nombreux exemples. L'AMRF dénonce une autre inégalité : 43 % de plus pour la Dotation de solidarité urbaine par rapport à la Dotation de solidarité rurale ! »*<sup>332</sup>.

En outre, l'écart de DSR entre communes rurales et bourgs centres s'est encore accru, dénonce l'AMRF : *« la Dotation de Solidarité rurale (ou Dotation de Ségrégation Rurale) elle-*

---

<sup>331</sup> AMRF, « Égalité ruraux/urbains, les vrais chiffres - Dotation forfaitaire : mettre fin au scandale et considérer urbains et ruraux à parité », 28 mars 2019.

<sup>332</sup> *id.*

*même contient une hiérarchie entre ruraux puisque la part vraiment péréquatrice (3<sup>e</sup> part dite “cible”), la dotation est en moyenne de 16€/habitant alors que pour la part centralité (1<sup>re</sup> part dite “bourg centre”) elle est de 50 €/habitant ! »<sup>333</sup>.*

Le Directeur général de l’AMRF, Cédric Szabo, dresse un tableau sombre de la situation financière des communes : *« On se souvient des lois de décentralisation de l’Acte I puis de l’Acte II. La commune a ainsi la capacité de présider aux destinées du territoire et ne plus être un exécutant du préfet. Parallèlement, des moyens, des dotations ont été prévues afin de lui donner des moyens. Or les dotations ont été gelées avant d’être diminuées. On a assisté au renforcement de l’intercommunalité au détriment de la commune. Elle a été affaiblie par l’intermédiaire, entre autres, de transferts de compétences voulues par le législateur, et par la baisse des dotations. Et ce, non pas au profit d’autres collectivités territoriales mais au profit d’EPCI dont la nature s’est métamorphosée. On a dévitalisé la commune pour lui substituer une supra-commune que constitue un EPCI »*<sup>334</sup>.

De son côté, l’ANEM (Association nationale des élus de montagne) milite pour faire reconnaître les charges propres aux collectivités montagnardes et rééquilibrer les critères d’attribution des dotations d’État à l’instar de la dotation « superficielle » majorée et de la dotation de solidarité rurale (DSR) pour les communes de montagne, ainsi que pour une meilleure répartition de la DGF. Elle œuvre également pour que la réforme des concours de l’État renforce la péréquation en faveur des collectivités les plus démunies avec un juste retour pour les territoires à haute valeur environnementale.

*« Si quelques avancées ont pu être constatées ces dernières années, nombre de chantiers demeurent d’actualité. En effet, la période actuelle nécessite une vigilance particulière concernant la mise en œuvre des différents mécanismes de péréquation horizontale récemment créés tels que le fonds de péréquation intercommunale et communale (FPIC), le fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) des départements ainsi que les fonds de péréquation départementale et régionale de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) », estimait l’ANEM en 2015.*

---

<sup>333</sup> AMRF, « Égalité ruraux/urbains, les vrais chiffres - Dotation forfaitaire : mettre fin au scandale et considérer urbains et ruraux à parité », 28 mars 2019.

<sup>334</sup> Entretien en annexe.

Par l'intermédiaire de sa présidente, Annie Genevard, l'association mettait encore en garde, en novembre 2018, le gouvernement contre « *les effets parfois contraires liés à l'inadaptation de certains mécanismes, accentuée par la montée en puissance du fonds au fil des années. C'est le cas de la référence au revenu des habitants pour calculer la contribution des communes alors que leur richesse n'est pas corrélée à celle des habitants. Pour neutraliser le caractère confiscatoire du FPIC dans certains cas, et œuvrer en faveur de la soutenabilité de celui-ci, les élus de montagne réclament une étude approfondie de son impact en zone touristique et en zone frontalière afin d'adapter la loi à la spécificité de l'économie montagnarde* »<sup>335</sup>.

Aussi, l'ANEM suggère d'exonérer de prélèvement les communes « pauvres » au sein d'intercommunalités contributrices au FPIC, cas qui serait fréquent en montagne. L'association en appelle également à un rééquilibrage des dispositifs de péréquation en faveur du monde rural et de la montagne en intégrant un critère de « densité » permettant de prendre en compte leurs équipements spécifiques et l'habitat dispersé. Elle souhaite de surcroît que soient pris en compte les dispositifs financiers de la population touristique, puisque, en montagne, les charges par habitant sont fortement majorées par rapport aux autres communes. Enfin, l'ANEM requiert l'interdiction de toute ponction sur la fiscalité locale quand le montant de la DGF n'est pas suffisant pour couvrir la contribution au redressement des finances publiques (CRFP).

Les dotations perçues par les communes ne sont nullement définitivement acquises. Elles évoluent selon le nombre d'habitants, le rattachement à un EPCI à fiscalité propre, l'enveloppe globale destinée au bloc communal et les politiques de péréquation et d'écrêtement. Difficile dans un tel contexte de prévoir une gestion saine des investissements. De la sorte, le sénateur Mathieu Darnaud propose de faire précéder toute réforme institutionnelle, fiscale ou financière relative au bloc communal par une étude d'impact sur les ressources de chaque commune et EPCI à fiscalité propre<sup>336</sup>.

---

<sup>335</sup> ANEM, « Loi de finances 2019 : les élus de la montagne mobilisés pour défendre leurs territoires », 23 novembre 2018.

<sup>336</sup> DARNAUD (M.), *Rapport d'information de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) par la mission de contrôle de suivi des lois de réforme territoriale (2) sur la revitalisation de l'échelon communal*, Sénat, Rapport, n°110, 7 novembre 2018, p. 28.

Ces missions pourraient être confiées aux entités encadrant et contrôlant les systèmes de dotations financières. Parmi celles-ci, le comité des finances locales, créé par la loi n°79-15 du 3 janvier 1979 et instituant la dotation globale de fonctionnement (DGF). Il est chargé de contrôler la répartition de la DGF (art. L. 1211-3 CGCT) et émet un avis sur le projet de dotation inscrit dans la loi de finances. Il peut également être consulté par le gouvernement sur tout projet de loi ou de règlement à caractère financier. Cette consultation devient obligatoire pour les décrets qui créent ou modifient une norme obligatoire, le comité devant se prononcer sur l'impact financier de la norme. La commission consultative d'évaluation des charges est une émanation du comité des finances locales qui est consultée sur le montant des compensations liées aux transferts de compétences. Quant à l'observatoire des finances locales, en vertu de l'article L.1211-4 du CGCT, il doit fournir au gouvernement et au Parlement les analyses nécessaires à l'élaboration des dispositions du projet de lois de finances et établit chaque année un rapport sur l'état des finances locales.

Une réforme de la DGF a été envisagée à maintes reprises. Plusieurs rapports ou propositions de loi ont vu le jour sans toutefois aboutir à une refonte générale. Devant intervenir en 2015 puis en 2016, enterrée puis de nouveau évoquée en novembre 2018, la réforme de la DGF se fait toujours attendre. « *Face à ces évolutions, la dotation globale de fonctionnement (DGF) n'a pour sa part que peu évolué depuis sa dernière grande réforme en 2004 et 2005. Cette dotation étant construite sur une logique d'augmentation de l'enveloppe, le choix d'en faire le vecteur de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) a rendu indispensables des ajustements, notamment en 2015, lorsque les différentes composantes de la dotation forfaitaire ont été consolidées* »<sup>337</sup>.

Désormais les dotations de péréquation horizontale ou verticale semblent également être dans le viseur des associations de communes et des maires. Chacun réclamant un système adapté à sa situation relevant de plusieurs critères : ruralité, zone de montagne, adhésion à tel ou tel EPCI, poids du tourisme, population défavorisée... Autrement dit, il semblerait que les régimes de répartition des dotations et de péréquation doivent être modulés sur mesure. Un véritable travail d'orfèvre pour le législateur.

---

<sup>337</sup> GUENÉ (C.) et RAYNAL (C.), *Rapport d'information sur la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) du bloc communal*, Sénat, Rapport, n°731, 29 juin 2016, p. 8.

Signe du dur labeur à venir en cas de réforme des systèmes de dotations et de péréquations, les sénateurs Charles Guéné et Claude Raynal évoquaient une période de 10 années de transition en vue de l'instauration d'un nouveau régime <sup>338</sup>. « *La nécessité de réformer la DGF demeure et le report annoncé de la réforme ne doit pas signifier son abandon, au risque de voir perdurer les injustices de la répartition actuelle de la DGF, qui deviennent d'autant moins soutenables que l'enveloppe des dotations diminue* », concluaient-ils dans leur rapport <sup>339</sup>. Et d'en appeler à des simulations pluriannuelles et à un travail complémentaire de calcul des indicateurs (potentiel fiscal financier, effort fiscal, coefficient d'intégration fiscale), jugé « *imparfait* » et à la redéfinition de la « *population DGF* ».

Le ministre chargé des collectivités territoriales, Sébastien Lecornu, a toutefois signifié que la réforme des dotations de l'État restait d'actualité, souhaitant même intégrer des indicateurs de performance permettant d'évaluer l'efficacité des dotations de péréquation <sup>340</sup>. Lors de son audition le 4 juin 2019 à l'Assemblée nationale dans le cadre du « Printemps de l'évaluation », Sébastien Lecornu a également évoqué la création d'indicateurs verts, comme la part de dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) mobilisable pour la transition écologique. Cependant, aucun projet de loi n'a été rédigé à ce jour et aucun calendrier fixé.

Autre chantier d'envergure engagé par le gouvernement actuel : la création de l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) sur laquelle repose des espoirs de réengagement de l'État, notamment en matière d'ingénierie.

## **2 - La création de l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) : le réengagement de l'État dans les territoires ?**

La création de l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) a été annoncée par le Président de la République en juillet 2017 lors de la première Conférence nationale des territoires

---

<sup>338</sup> GUENÉ (C.) et RAYNAL (C.), *Op. cit.*, p. 67.

<sup>339</sup> GUENÉ (C.) et RAYNAL (C.), *Op. cit.*, p.79.

<sup>340</sup> BEUREY (T.), « Dotations aux collectivités : le millésime 2019 à la loupe », *Banque des Territoires*, 11 juin 2019 - <https://www.banquedesterritoires.fr/dotations-aux-collectivites-le-millesime-2019-la-loupe>

(CNT). Après un rapport de préfiguration rédigé par le Commissaire général à l'égalité des territoires, Serge Morvan, et rendu public en avril 2018, le Gouvernement avait déposé devant le Sénat un amendement au projet de loi portant évolution du logement de l'aménagement et du numérique (ÉLAN) afin d'être habilité à légiférer par ordonnance en vue de créer l'ANCT. Cet amendement a toutefois été rejeté car intervenant trop tardivement. Suite au dépôt d'une proposition de loi le 2 octobre 2018, le sujet a été examiné par le Parlement. Le Sénat a « *considérablement enrichi* »<sup>341</sup> la proposition de loi, objet d'une procédure accélérée. La loi n°2019-753 portant création d'une Agence nationale de cohésion des territoires a finalement été promulguée le 25 juillet 2019.

L'ANCT « *incarne le changement de méthode que nous souhaitons mettre en œuvre (...)* Vous vous rappelez peut-être que c'est l'Association des maires de France (AMF) qui avait, à l'origine, par la voix de son président François Baroin, soumis cette idée au Président de la République. Elle naît d'une volonté de répondre aux territoires en difficulté, non seulement aux territoires les plus ruraux, mais aussi aux territoires urbains manquant de moyens. Au fond, nous manifestons ainsi une volonté de redynamiser les territoires en apportant de l'ingénierie de la part de l'État, que cette ingénierie soit technique ou financière », déclare Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, Jacqueline Gourault<sup>342</sup>.

Cette Agence comprendra trois pôles déjà existants : le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), l'Agence du numérique et l'Établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA), qui est un opérateur de l'État. À partir de ces trois entités sera créée l'ANCT que pourront rejoindre d'autres opérateurs, tandis que d'autres encore passeront des conventions avec elle. C'est le cas, a-t-il déjà été annoncé, de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), ou encore, de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). L'ANCT se construira donc grâce à des entités actuellement opérationnelles. « *Les salariés de l'EPARECA seront demain le bras armé*

---

<sup>341</sup> MARTIN (D.) *Rapport d'information sur la proposition de loi adoptée par le Sénat portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires et sur la proposition de loi organique, adoptée par le Sénat, relative à la nomination du directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires*, Rapports, n°1393 et 1394, 5 février 2019. p 5.

<sup>342</sup> Audition de Madame Jacqueline GOURAULT, Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, Commission des affaires économiques, Compte-rendu n°22 du mercredi 26 janvier 2019, session ordinaire 2018-2019.

*d'une ANCT capable de se projeter sur des territoires pour assurer la maîtrise d'ouvrage d'opérations lourdes. Bien sûr, le champ d'intervention pourrait être élargi à des locaux affectés aux services du public, à des tiers lieux susceptibles de compléter une programmation commerciale pour participer à l'animation urbaine, et nous travaillons à un amendement en ce sens (...) En clair, nous voulons préserver les missions de l'EPARECA, nous ne voulons pas les modifier »<sup>343</sup>. La mise en œuvre de l'ANCT s'accompagnera ainsi de la dissolution de l'EPARECA et du transfert de ses personnels au sein de l'ANCT, ainsi que ceux de l'Agence du numérique et du CGET.*

Auparavant, l'Assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) permettait à l'État d'intervenir hors du cadre des marchés publics, c'est-à-dire dans le cadre dit de la solidarité. Créée par la loi n°2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, dite loi « MURCEF », l'ATESAT s'adressait aux communes et collectivités ne disposant pas de moyens humains et financiers nécessaires à l'exercice de certaines compétences, notamment dans les domaines de la voirie, de l'aménagement ou de l'habitat. Une convention liant ces collectivités territoriales et le représentant de l'État encadrait l'intervention des services de l'État. Signe de l'importance des mission d'accompagnement de l'ATESAT, « *On estime que sur la période 2010-2012, plus de 80% des communes éligibles et 33% des groupements éligibles étaient encore signataires d'une convention ATESAT* »<sup>344</sup>.

Toutefois, l'article 123 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 a mis fin au dispositif de l'ATESAT au 31 décembre 2013, avec la possibilité résiduelle cependant de signer des conventions d'achèvement pour 2014 et 2015 au plus tard. Les départements se sont alors positionnés afin de prendre le relais de l'État, entraînant la création de plusieurs nouvelles agences techniques départementales (ATD). Mais à l'instar des autres collectivités, la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) et l'augmentation des allocations de solidarité (AIS et RSA en tête) ont considérablement grevé les budgets des départements. En 2015, il existait toutefois 77 agences techniques départementales. Dans ce contexte, les EPCI ont également développé des missions d'assistance d'ingénierie.

---

<sup>343</sup> Audition de Madame Jacqueline GOURAULT, *Op. cit.*

<sup>344</sup> CARESCHE (C.), *Egalité des territoires, logement et ville : Logement*, in MARTIN (D.) *Rapport d'information sur la proposition de loi adoptée par le Sénat portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires et sur la proposition de loi organique, adoptée par le Sénat, relative à la nomination du directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires*, Rapports, n°1393 et 1394, 5 février 2019, p. 12.

L'ANCT vise à combler le déficit d'offres d'ingénierie persistant auprès des petites collectivités territoriales, les communes en tête. Prenant la forme d'un établissement public de l'État, l'ANCT devrait voir son champ de compétences centré sur les définitions de projets émanant des communes et EPCI. Elle n'a pas vocation à s'immiscer dans les projets pilotés par des pays, des PETR ou des EPCI disposant de leur propre ingénierie. Il ne lui incombera pas non plus *a fortiori* de mener des arbitrages entre projets concurrents.

Pourtant, selon Madame Jacqueline Gourault, l'ANCT aura la possibilité de déployer son action au-delà des « territoires institutionnels ». *« Elle interviendra par exemple dans les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR), peut-être aussi, de manière générale, dans le cadre de politiques comme territoires d'industrie, dont je vous ai parlé, dans le cadre de syndicats, ouverts ou fermés, et de toutes les collectivités locales »*<sup>345</sup>.

Les particularités et fragilités des territoires seront prises en compte dans l'accompagnement des projets par l'ANCT, dont les champs se porteront avant tout sur le maintien des services publics, la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs, la transition écologique, la lutte contre le changement climatique et l'accès aux soins et au numérique. En écho à ce principe, le sénateur David Martin souhaite que *« le principe d'un ciblage prioritaire des actions de l'ANCT, qui a été introduit lors des débats au Sénat, soit maintenu et développé pour faire apparaître explicitement les territoires qui présentent un déficit dans les différents secteurs de l'ingénierie en raison de leurs caractéristiques structurelles. Il en va ainsi des territoires sous-denses, des territoires insulaires, des territoires présentant un fort taux de pauvreté, des territoires dépourvus de pôles de centralité ou présentant des difficultés d'accès aux services publics »*.<sup>346</sup> Soit bon nombre de territoires.

Le parlementaire en appelle également à une amélioration de l'accessibilité de différentes agences : ANRU (Agence nationale de rénovation urbaine), ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie), ANAH (Agence nationale de l'habitat) et CEREMA (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement), à leurs subventions et

---

<sup>345</sup> Audition de Madame Jacqueline GOURAULT, *Op. cit.*

<sup>346</sup> MARTIN (D.), *Op. cit.*, p. 14.

aux divers appels à projets. On ne peut qu'espérer que la réunion de ces entités au sein de l'ANCT ou la signature de conventions entre elles facilitera cet accès.

Concrètement, l'ANCT disposera d'une structure nationale organisée autour de plusieurs pôles et de délégués territoriaux, c'est-à-dire les préfets de département. Ces derniers pourront déléguer leur fonction de coordinateur de projets de territoires aux sous-préfets d'arrondissement ou à un sous-préfet dédié au développement territorial. Il reviendra au préfet de département de conseiller les élus, de faciliter le montage des projets, par exemple en mobilisant l'ensemble des dotations dont il assure la gestion et en coordonnant les services idoines. L'ANCT gèrera les dossiers du plan « Action cœur de ville » touchant 222 villes moyennes, ceux du dispositif « Territoire d'industrie » concernant 124 territoires et ceux des 1.514 quartiers prioritaires de la politique de la ville. Les contrats relatifs à ces politiques sont actuellement essentiellement pilotés par la CGET qui intégrera l'ANCT. L'ANCT aura pour seconde mission prédominante l'élaboration de projets en remédiant au déficit d'ingénierie de certaines collectivités et d'EPCI. Mais il n'est pas exclu que l'ANCT apporte son concours aux métropoles.

*« L'ANCT constituera un guichet unique, dont le préfet sera le délégué territorial. Bien sûr, précise la ministre Jacqueline Gourault, cette Agence nationale de cohésion des territoires répondra à la demande des élus. Un maire, un président de conseil départemental ou d'intercommunalité pourra demander l'appui de l'agence au préfet. Il s'agira d'une aide sur mesure, accordée à des projets locaux ayant vocation à être portés par les élus avec l'appui de l'État »<sup>347</sup>.*

L'initiative de la création de l'ANCT semble bienvenue pour le sénateur David Martin et les collectivités territoriales. *« Les auditions qu'a menées votre rapporteur ont confirmé que la carence en matière d'ingénierie est l'obstacle principal à l'éclosion de projets d'investissement dans de nombreuses collectivités. Le contexte financier est en revanche orienté favorablement, en dépit de situations très hétérogènes, puisque les collectivités territoriales ont dégagé une capacité de financement en 2017 et que l'accès à l'emprunt est facilité par des taux d'intérêt encore très faibles. L'accent doit donc être mis sur le soutien aux différentes formes d'ingénierie »<sup>348</sup>.*

---

<sup>347</sup> Audition de Madame Jacqueline GOURAULT, *Op. cit.*

<sup>348</sup> MARTIN (D.) *Op. cit.*, p 8.

Ce constat, exprimé de façon plus virulente, est partagé par l'Association des maires ruraux de France. « *L'AMRF adopte donc une posture de résistance positive afin de défendre les maires des communes rurales face aux arguments de rationalisation et de mutualisation du législateur. Or cette équation locale ne fonctionne pas car on a également supprimé des postes dans l'administration centrale au service des territoires. L'État ne remplace plus ses agents dans les territoires, qui s'assèchent. L'État prive ainsi de moyens humains les élus locaux. En contrepartie, il renforce l'intercommunalité* »<sup>349</sup>.

Concernant la gouvernance de l'ANCT, siègeront au sein du conseil d'administration des parlementaires, des élus des collectivités territoriales, des représentants de la Caisse des Dépôts, de l'ANRU, de l'ANAH, de l'ADEME et du CEREMA. Le Sénat est intervenu afin que les élus locaux soient davantage représentés au sein de cet organe. Le gouvernement espérait en effet que l'État y pèse pleinement. « *Bien sûr, il est prévu que les parlementaires soient représentés au sein de l'ANCT. Le Sénat, pour sa part, a fait en sorte que les élus territoriaux y soient majoritaires. Cependant, c'est un outil que crée l'État. Nous souhaitons bien sûr qu'y siègent des élus locaux et des parlementaires mais nous souhaitons aussi que l'État et ses agences restent prioritaires* », explique le Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales Jacqueline Gourault<sup>350</sup>. Le nombre de membres du conseil d'administration, où l'État sera bel et bien majoritaire, est fixé par décret.

L'ANCT recevra des subventions de l'État et, le cas échéant, d'autres personnes publiques ou privées, ainsi que des financements participatifs, des crédits apportés par les entreprises aux fondations territoriales, des produits des contrats et conventions, des dons et legs, etc. Si la viabilité de l'ANCT reste à consolider et à concrétiser, il nous semble peu pertinent que l'ANCT reçoive des crédits d'entreprises. Dans un souci de totale transparence d'opérations futures et de maintien d'égalité des entreprises, éventuellement prestataires des projets, répondant aux futurs appels d'offres, il serait préférable d'éviter de tels financements.

---

<sup>349</sup> Entretien en annexe.

<sup>350</sup> Audition de Madame Jacqueline GOURAULT, *Op. cit.*

Outre une réforme du système de dotations et de péréquation et la création de l'ANCT, un troisième levier peut être actionné afin d'optimiser l'action publique de l'échelon communal : la gestion des personnels communaux et intercommunaux.

### **3 - Quelle gestion des personnels communaux et intercommunaux ?**

Dans un contexte de transfert des compétences croissant des communes vers les EPCI, la mutualisation (b) et l'évolution de compétences des personnels constitue un véritable enjeu dans un souci de rationalisation des deniers publics. Cette indispensable mutation nécessite un changement de paradigme, de « culture » et l'instauration d'un management adapté (a).

#### **a - Insuffler une nouvelle culture**

Le processus de modernisation de la sphère publique n'a eu de cesse de progresser depuis l'adoption de la circulaire relative au renouveau du service public du 23 février 1989, dite circulaire Rocard de 1989, puis grâce à la révision générale des politiques publiques (2007), à la modernisation de l'action publique (2012) et au programme « Action publique 2022 », lancé en octobre 2017 par le Premier ministre Édouard Philippe. Il ne s'agit pas seulement d'adaptations structurelles ou juridiques mais aussi de profondes mutations culturelles et managériales.

Dernier en date des programmes de modernisation de l'administration, « Action Publique 2022 », lancé par le Gouvernement le 13 octobre 2017, est piloté par la direction interministérielle de la transformation publique (DITP). Le Gouvernement a créé un fonds dédié de 700 millions d'euros sur cinq ans afin d'améliorer la qualité de service en développant la relation de confiance entre les usagers et l'administration, d'offrir un environnement de travail modernisé aux agents publics et accompagner la baisse de la dépense publique.

L'adaptabilité et la mutabilité sont deux principes fondamentaux du service public, consacrés par les lois dites « de Rolland ». Les services publics doivent évoluer afin de répondre aux besoins des usagers et aux transformations de l'environnement matériel, juridique, informatique, etc. de chacun d'entre eux. Deux facteurs principaux sont à considérer : l'émergence des règles européennes et une refonte des stratégies des services publics.

La fonction publique doit inévitablement s'adapter aux évolutions liées notamment à la construction européenne afin de permettre une meilleure harmonisation des pratiques dans l'ensemble des États membres. De plus, les recommandations régulières d'instances internationales, telles que l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique), balisent les orientations d'évolution des services publics.

Durant les trente premières années de la construction européenne, soit de 1957 à 1986, chaque État restait compétent pour définir, organiser et financer ses services publics en fonction de son histoire. L'Acte unique a toutefois incité les institutions européennes à engager un processus d'uniformisation des services d'intérêt économique général, en commençant par les infrastructures des domaines des communications, des transports et de l'énergie. Or, l'accumulation de différents facteurs « a conduit à un décalage croissant entre les modes nationaux de définition et d'organisation des services publics par rapport aux logiques dominantes d'intégration européenne et de création de marchés intérieurs dans chaque secteur (...) L'Union européenne a mis progressivement en cause les formes nationales d'organisation et de régulation des services publics qu'avaient définies dans l'histoire les États membres de l'Union européenne, en développant les stratégies de libéralisation fondées sur l'introduction progressive de la concurrence et des logiques de marché, mais sans définir en même temps des objectifs et normes communautaires de service public, pouvant fonder les solidarités européennes »<sup>351</sup>.

Ainsi, peu à peu, une conception européenne des services publics ou services d'intérêt général s'est construite. Elle a été déterminée par étapes, du Traité de Maastricht en 1992 au Traité de Lisbonne (2009), en passant par le Traité d'Amsterdam de 1997 et la Charte de droits fondamentaux de 2000 ainsi que par le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union économique et monétaire ((TSCG) de 2012. « Les traités et règles communes européennes progressivement définies sont souvent appréhendés comme des facteurs externes de changement des services publics nationaux ou locaux »<sup>352</sup>. Sans rentrer dans les détails de cette lente construction chaotique, concernant notamment les transports publics et l'électricité, ni sur la qualification

---

<sup>351</sup> BAUBY (P.) (A.), « Les causes externes de la transformation de l'action publique et leurs effets internes », in ESPAGNO-ABADIE (D.) et PENERANDA (A.), *Fonction(s) publique(s) : le défi du changement*, Presse de l'EHESP, 2018, p. 127.

<sup>352</sup> BAUBY (P.) (A.), *Op. cit.*, p. 128.

d' « externe » - qu'interroge Pierre Bauby - de l'influence européenne, nous retiendrons que l'échelle européenne influence désormais l'organisation des services publics.

Par ailleurs, « *Dans le contexte de réforme de l'État et des collectivités territoriales (modernisation, pilotage et performance) et sous la contrainte de l'explosion de la dette publique en France, les stratégies des organisations publiques reposent de plus en plus sur des méthodes managériales issues du privé, sur la mise en œuvre des partenariats public-privé, voire sur l'implication des citoyens dans le processus de production des services publics* »<sup>353</sup>. Concrètement, « *le manager public se doit par exemple d'appréhender ce qui est devenu une véritable "double carrière" du fonctionnaire (Freyder, 2013) : au-delà de la gestion de "la carrière statutaire", c'est-à-dire l'évolution du fonctionnaire dans ses corps et grades de la fonction publique. Il doit à présent gérer sa "carrière fonctionnelle", c'est-à-dire préparer, construire et accompagner un parcours fait de postes successifs, de fonctions variées et de responsabilités croissantes* »<sup>354</sup>.

Comment faire en sorte que les agents soient présents au travail, impliqués, efficaces, soucieux de rendre service aux usagers ? En outre, le manager public, dans un souci d'efficacité de l'agent et peut-être dans un esprit de bienveillance, doit veiller à son épanouissement. « *Le malaise des fonctionnaires territoriaux est palpable et beaucoup se sentent menacés par les nombreux changements qui se succèdent sans discontinuer depuis trente ans (...) Comme les attentes en matière de service public sont toujours aussi fortes (et les projets des élus doivent être réalisés), il s'agit donc de faire toujours mieux avec de moins en moins* »<sup>355</sup>. Or, certains indicateurs, l'absentéisme en tête, trahissent un mal-être au travail. « *Un maire rural vient d'instaurer une prime au présentisme afin de récompenser les agents qui viennent travailler. L'élu a justifié sa décision par sa volonté de récompenser les agents qui viennent travailler au quotidien même s'ils sont un peu souffrants* »,<sup>356</sup>. La pratique est loin d'être rare.

---

<sup>353</sup> PENERANDA (A.), « La formation professionnelle : le moteur de l'adaptation des organisations publiques au changement » », in ESPAGNO-ABADIE (D.) et PENERANDA (A.), *Fonction(s) publique(s) : le défi du changement*, Presse de l'EHESP, 2018, p. 155.

<sup>354</sup> ESPAGNO-ABADIE (D.) et PENERANDA (A.), *Fonction(s) publique(s) : le défi du changement*, Presse de l'EHESP, 2018, p. 8.

<sup>355</sup> PORTEILS (A.), « Le changement dans la fonction publique territoriale et le nouveau pilotage par la performance », in ESPAGNO-ABADIE (D.) et PENERANDA (A.), *Fonction(s) publique(s) : le défi du changement*, Presse de l'EHESP, 2018, p. 38.

<sup>356</sup> PORTEILS (A.), *Op. cit.*, p. 36.

Si elle peut toutefois surprendre, elle s'explique, au moins en partie, par la situation de monopole des administrations qui a longtemps alimenté un certain immobilisme et l'absence de culture d'évaluation et de performance des trois fonctions publiques, faute de concurrence et de liberté de choix de s'adresser ou pas à une administration. Or, la nécessité d'évolution est indéniable, notamment en matière managériale. La circulaire Rocard a ainsi posé le principe de la modernisation de la sphère publique. Les mutations escomptées impliquent une nouvelle gestion publique, une meilleure adaptation des services publics aux besoins des usagers et la prise en compte des ressources publiques. Ainsi, dès 1989, une évolution s'esquisse et, en 1991, est instaurée la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences afin de permettre une efficacité optimale des services publics.

Dans ce cadre, la formation professionnelle apparaît comme un levier stratégique afin d'améliorer l'« employabilité » des agents et anticiper leurs évolutions de carrière. Elle constitue également un levier essentiel permettant de renforcer le principe d'adaptabilité du service public. « *La formation professionnelle valorise ainsi la carrière individuelle de l'agent tout en renforçant la performance collective des administrations publiques* »<sup>357</sup>. Or certaines administrations ne proposent pas de formation faute de moyens, ou les formations dispensées ne correspondent pas aux besoins réels des agents. Pourtant, la formation professionnelle s'avère indispensable, dans le public comme dans le privé. Les nouvelles technologies ont bouleversé les environnements de travail et impacté fortement les façons de faire des agents et des usagers. Des métiers sont voués à disparaître, tout au moins à considérablement évoluer, d'autres émergent et nécessitent de nouvelles compétences que les fonctionnaires doivent acquérir.

Ce constat s'accompagne d'un certain défaut de formation des fonctionnaires, « (...) *cela a pu conduire la fonction publique à ne pas toujours prendre à sa juste mesure la formation des fonctionnaires au-delà de la formation professionnelle statutaire, destinée, conformément aux règles prévues dans les statuts, à permettre aux fonctionnaires accédant à un grade d'acquérir les connaissances théoriques et pratiques nécessaires à l'exercice de leurs fonctions et relatives à l'environnement dans lequel elles s'exercent* »<sup>358</sup>.

---

<sup>357</sup> PENERANDA (A.), *Op. cit.*, p. 158.

<sup>358</sup> PENERANDA (A.), *Op. cit.* p., 155.

De surcroît, à l’instar du secteur privé, la performance - et intrinsèquement l’évaluation - devient un critère indispensable de l’activité des services publics. *« Ce nouveau management doit impérativement être soutenu par une politique de ressources humaines efficace, que ce soit en matière de gestion prévisionnelle des emplois, du système d’intéressement et de motivation, mais aussi de la formation »*<sup>359</sup>.

En outre, les mutations des usagers-citoyens poussent à l’émergence de besoins dans les territoires impliquant l’adaptation du service public, par exemple le développement de la démocratie participative. La volonté de participation des usagers apparaît avec le souhait d’une gestion publique tournée vers les citoyens dans un contexte de crise de légitimité des autorités et des services publics. Sur la fonction publique territoriale, *« cette proximité est également porteuse de changement naturel. En effet, le questionnement des politiques publiques s’impose peu à peu sous la pression des citoyens qui n’hésitent plus à saisir leurs élus et les fonctionnaires pour leur faire part de leurs avis, le plus souvent de leur mécontentement. De ce fait, on assiste progressivement à une évolution des mentalités des élus et des dirigeants »*<sup>360</sup>.

Depuis une quinzaine d’années, d’autres changements majeurs ont été constatés. L’agent n’est plus seulement un exécutant, il peut à son tour devenir un client faisant appel aux services de prestataires. De plus, *« D’une part la culture du “faire” s’amenuise quelque peu. Dans un contexte de changement, les collectivités se sont tournées vers les externalisations de façon importante, souvent pour des questions de coût à court ou moyen terme. Une évolution vers un savoir-faire de suivi et du contrôle du prestataire est donc nécessaire. D’autre part, les fonctionnaires territoriaux changent régulièrement de collectivités pour des raisons de mobilité géographique ou d’évolution professionnelle en emportant avec eux leur culture qu’ils exportent avec plus ou moins de bonheur dans leur collectivité d’accueil »*<sup>361</sup>.

L’évolution des missions des fonctionnaires territoriaux, mais c’est probablement également vrai pour les autres fonctions publiques, a engendré la rédaction de chartes, l’élaboration de nouveaux outils et grilles d’évaluation de l’action publique, et l’instauration d’un véritable

---

<sup>359</sup> PORTEILS (A.), *Op. cit.*, p. 40.

<sup>360</sup> PORTEILS (A.), *Op. cit.*, p. 33.

<sup>361</sup> PORTEILS (A.), *Op. cit.*, p. 35.

management public. Pour exemple, la Charte Marianne, expérimentée dès le printemps 2004, décline des engagements destinés à assurer la qualité de l'accueil - physique, téléphonique, postal et électronique - au sein des administrations. Le déploiement de cette Charte qualité s'insère dans les débats portant sur la mise en place de démarches qualité de certification ou de labellisation, dans un contexte de marge financière restreinte, d'évolution des relations avec les usagers et de recherche d'amélioration des relations des services avec les administrés. Cette Charte vise l'engagement des administrations locales à améliorer ses services. Plusieurs rubriques ont été recensées et pour chacune d'entre elles existent des standards de qualité en vue d'une évaluation. D'autres chartes d'engagement existent, telle que la charte des services publics locaux. La satisfaction des usagers peut devenir un critère d'évaluation des agents territoriaux dans la mesure où il ne devient pas prépondérant ou tyrannique, les usagers pouvant livrer des témoignages non fiables. Ainsi, les pratiques d'écoute des administrés se développent.

Par ailleurs, la mise en œuvre des principes du management des collectivités territoriales s'inscrit dans le cadre d'un contexte législatif et réglementaire. Les administrations locales sont ainsi amenées à adapter leurs pratiques face aux lois de décentralisation successives et leurs décrets d'application. La volonté d'intégrer le management dans les collectivités locales trouve son ancrage dans divers travaux menés sous la houlette de la Direction générale des collectivités territoriales (DGCL).

De surcroît, les chambres régionales des comptes (CRC) émettent régulièrement des rapports d'observation sur la gestion des collectivités territoriales, qui incitent ces dernières à adopter des pratiques adéquates. « *Les CRC soulignent par exemple les manquements à la gestion d'une commune suite au déploiement d'un outil de management construit avec des moyens humains et financiers conséquents, mais sans avoir été en mesure d'exploiter et d'utiliser l'outil* »<sup>362</sup>. Décideurs, élus ou chefs de service, sont ainsi incités par divers acteurs extérieurs à la collectivité à renouveler leurs pratiques. Afin d'assurer la compréhension des objectifs des nouvelles pratiques insufflées et leur bonne application, il incombe aux managers de valoriser les démarches entamées et d'y associer les agents et fonctionnaires concernés.

---

<sup>362</sup> RAGAIGNE (A.), « *L'essentiel du management des collectivités territoriales* », Gualino éditeur, Collection Les Carrés, 2013, p. 10.

Adapté au secteur public, le management est la mise en œuvre de méthodes et de techniques visant à développer le pilotage de la décision publique. Le courant de pensée du Nouveau Management Public, porté par David Osborne et Ted Gaebler, auteurs de l'ouvrage « *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector* » (1992) encourage les réformes de modernisation des services publics grâce à l'introduction de méthodes issues du secteur privé. Celles-ci introduisent un management tourné vers l'efficacité et les principes de participation, d'engagement, de transparence et d'évaluation. Le Nouveau Management Public remet ainsi en cause les modèles reposant sur une gestion de type bureaucratique en formulant des critiques sur un service public jugé trop peu ouvert sur l'opinion des usagers. Il en découle une certaine exaltation des valeurs de l'entreprise, un modèle critiqué par ailleurs pour être source de tensions internes. D'autres modèles de management existent. Libre aux managers et aux services de retenir et d'adapter celui qui leur semble le plus pertinent.

Certains managers publics ont introduit pour leur part le « lean management » dans le secteur public ou tenté des approches de « design » des services. Le lean management, né dans le secteur industriel, suppose, dans les grandes lignes, de produire avec le minimum de pertes, de supprimer l'inutile, de veiller au rendement des énergies et à la productivité des équipes. Quant au design des services, il vise à concevoir, avec l'utilisateur, des équipements, des services, des politiques publiques, les plus adaptés aux usages. L'objectif est ainsi d'améliorer la performance des services publics rendus aux administrés. Dans un contexte de changement permanent, le rôle du « pilote », du manager est devenu essentiel.

En outre, plusieurs outils intégrant performance et évaluation ont été utilisés dans les services publics locaux dans un souci d'amélioration des services rendus aux usagers. Les notions d'objectifs, de performance et d'évaluation y sont très présentes. L'enjeu du changement de paradigme au sein d'un service public réside aussi dans l'adhésion des fonctionnaires qui vont appliquer de nouvelles méthodes et s'adapter à de nouveaux outils. Aussi, gagner en performance pour un service public est une chose, s'accorder sur les critères en est une autre.

L'évaluation peut s'effectuer par la mesure d'accomplissement des objectifs. Sera performante l'organisation qui remplira ses missions en gérant au mieux ses ressources. Plusieurs types d'outils ont été déployés ces dernières années en ce sens. Nous ne les énumérerons pas tous. Il conviendra ici d'en présenter quelques-uns afin d'illustrer le changement de culture

organisationnelle et téléologique, visant à gagner en efficacité dans un souci de qualité de service. La démarche qualité d'une commune peut se révéler être source de performance. Une meilleure implication des agents peut en découler car ceux-ci, associés au projet, deviennent membres actifs d'un projet d'organisation. La démarche qualité devient alors un levier de modernisation et de changement interne en agissant sur la reconnaissance du travail des agents.

Globalement, les approches qualité sont tournées vers l'amélioration continue de l'action et sont souvent fondées sur la participation active des agents. Dans ce cas, la participation des agents est primordiale. Le management par objectifs est également développé, qu'il s'agisse d'objectifs individuels ou collectifs. L'atteinte des objectifs - réalistes - doit être régulièrement vérifiée et être source d'échanges et de dialogue. Cette méthode questionne l'efficacité des politiques publiques et s'appuie sur des mesures correctives au besoin.

Le projet de service en constitue un deuxième exemple. Il recense les actions à réaliser pour atteindre les objectifs du service dans un cadre fixé. Chaque action est classée en fonction d'un degré de réalisation. Ce document clarifie les missions du service, les valeurs professionnelles partagées et définit les objectifs et acteurs impliqués. La démarche d'élaboration est participative. Le projet de service s'inscrit également dans le cadre d'une réflexion interne sur la performance du service en amenant les agents à s'interroger sur les pistes d'amélioration ou de réduction des dysfonctionnements. L'administration locale, encore peu habituée à cette pratique, peut se faire aidée par un cabinet extérieur afin de rédiger ce document ou faire appel à un service ayant déjà vécu cette expérience.

Le tableau de bord peut également être utilisé dans un souci de contrôle des actions. Ce document comprend un ensemble d'indicateurs qui permet d'identifier les évolutions de l'environnement de l'entité étudiée. L'objectif est de dresser un diagnostic et de proposer des mesures correctives au besoin. Le tableau de bord objective une situation à partir d'une entité identifiée. Concrètement, il assure un reporting des actions en établissant un bilan des résultats ou prend un rôle de pilotage car assure le suivi de l'avancement d'un plan d'actions.

L'audit qualité peut, pour sa part, être adapté aux services publics. Il constitue un contrôle visant à accroître la qualité des prestations. Il peut déboucher sur une certification, accordée par un organisme indépendant, afin d'attester la conformité des actions à des objectifs recensés. La

certification fait la preuve de la conformité de procédures à une norme qualité préétablie. Nous citerons deux normes parmi les plus répandues : l'ISO (International Organization for Standardization) et la certification de service. Les normes ISO 9000 proposent un système de management de la qualité permettant de montrer l'aptitude du service à fournir régulièrement un produit conforme aux exigences des clients. Quant à la certification de service, instaurée par la loi n°94-442 du 3 juin 1994, elle vérifie la mise en œuvre d'engagements par un organisme indépendant garantissant la qualité du service. Elle est validée par un comité d'experts puis publiée au Journal officiel.

Enfin, la gestion de ressources humaines, à l'instar du secteur privé, revêt un caractère primordial, dans un contexte de restriction des budgets et des dépenses de fonctionnement. La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GEPCH) peut s'avérer indispensable. Cet outil analyse la situation des ressources humaines existantes et évalue les besoins futurs quantitatifs et qualitatifs.

Dans les communes, comme dans les autres collectivités territoriales, le système d'évaluation prend la forme d'une procédure de notation et d'entretien individuel. Il vise à stimuler l'efficacité collective et individuelle des agents. Les procédures sont formalisées afin de garantir autant que possible l'objectivité et l'équité des évaluations. Celles-ci doivent permettre d'estimer les progrès accomplis par l'agent et au besoin de procéder à des changements au vu des vœux formulés par lui (promotion, avancement de grade, formation). La notation annuelle exprime la valeur professionnelle attribuée aux agents. Elle est régulièrement mise en cause car paraît arbitraire, d'où le développement des entretiens individuels. Ceux-ci sont fondés sur un dialogue et permet l'expression de l'agent. Il peut être l'occasion de fixer des objectifs et de pointer des dysfonctionnements, en vue de les résoudre.

Aujourd'hui, les collectivités territoriales ont pris conscience des limites d'un fonctionnement pyramidal et hiérarchisé. Les managers complètent désormais une logique de fonctionnement vertical par des échanges transversaux, qui visent essentiellement à organiser les relations entre les niveaux hiérarchiques et les services. Il prend en compte la pénibilité du travail, anticipe les reconversions, facilite la mobilité interne... « *Le GEPCH répond à la nécessité accrue*

*de prévoir les métiers notamment dans les domaines en situation de pénurie d'agents »*<sup>363</sup>. Le GEPCH alimente également la réflexion sur les plans de formation.

Le changement de paradigme de la fonction publique territoriale s'accompagne d'un effort de mutualisation des services et des biens rattachés aux communes ou aux EPCI dans un souci de rationalisation de l'action publique.

### **b - Quelle mutualisation des personnels communaux et intercommunaux ?**

La question de la mutualisation des personnels entre les communes et les structures intercommunales n'est pas nouvelle. Elle a pleinement émergé lors de la relance de l'intercommunalité en 1992. Vincent Aubelle dresse succinctement les difficultés rencontrées au début des années 2000 pour installer harmonieusement une mutualisation des personnels : « (...) *Plusieurs rapports ont mis en évidence le caractère inflationniste de la masse salariale conduisant, depuis 2004, à encourager les mutualisations de personnels. Ces incitations se heurtèrent à la procédure en infraction ouverte par la Commission européenne en juin 2007. L'insécurité juridique qui en résulta ne fut dépassée qu'en septembre 2011* »<sup>364</sup>. Sans toutefois résoudre toutes les interrogations liées à la mutualisation des personnels.

C'est en toute logique au sein des communautés urbaines que les premières tentatives de mutualisation des personnels ont été lancées. L'article 7 de la loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 énonce qu'il est possible que « *ses services techniques soient mis à la disposition des communes, à la demande de celles-ci, dans les autres domaines de compétences conservées par elle* ». Cette faculté a ensuite été étendue à l'ensemble des EPCI.

En 2004, deux alternatives ont été formulées dans la loi n°2004-809 du 13 août. Soit l'EPCI mettait à disposition ses services pour une ou plusieurs communes pour l'exercice de leurs compétences. Soit l'EPCI mettait à disposition son personnel et ses services à ses communes membres qui en exprimaient la demande, dans le cadre d'une gestion unifiée du personnel. Mais en 2007, la Commission européenne a lancé une procédure en infraction contre la France dénonçant les

---

<sup>363</sup> RAGAIGNE (A.), *Op. cit.*, p. 55.

<sup>364</sup> AUBELLE (V.), « Le devenir des mutualisations de personnes entre commune et EPCI », *AJCT*, 2012, n°4, p.195.

modes de mutualisation des personnels <sup>365</sup>. En effet, « *pour Bruxelles, la mise à disposition ascendante des personnels vers l'EPCI revenait à "attribuer de gré à gré un marché public" aux services communaux ou aux services de la collectivité territoriale sans respecter les procédures de passation prévues par le marché communautaire des marchés publics. La divergence d'interprétation entre la Commission européenne et celle de la France, pour qui la mutualisation est une mesure de bonne administration locale dont le but est la recherche d'économies d'échelles, créa une forte insécurité juridique pour les collectivités qui s'engagèrent dans cette voie* », analyse Vincent Aubelle <sup>366</sup>.

Pour clore cette procédure en infraction (clôturée en 2011 à la suite de la publication du décret n°2011-515 du 10 mai, réglant la question financière relative aux mises à disposition), la France a prévu dans la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 d'autres formes de mutualisations. D'une part, la France a instauré une mutualisation des personnels dans le cadre de transferts de compétences.

Dans cette hypothèse, deux cas de figure peuvent être envisagés. Si une commune transfère une compétence à un EPCI, le service et donc le personnel sont totalement ou partiellement transférés. Cette solution pose toutefois problème lorsque le transfert de compétence ne correspond pas à des équivalents temps plein du personnel, ou lorsque la compétence n'a pas été totalement cédée. La loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 propose une solution à cette difficulté : il peut être proposé à chaque agent du service transféré de rejoindre les effectifs de l'EPCI. Il effectue alors les missions relevant de la compétence transférée durant une partie de son temps de travail. Il est remis à disposition de la commune pour la partie du temps restant. En cas de refus de l'agent, il reste salarié de sa commune mais il est obligatoirement mis à disposition de la structure intercommunale pour la partie du temps de travail dédié à l'exercice de la compétence transférée.

Autre cas de figure, l'EPCI met à disposition des communes membres ses services, pour l'exercice de leurs compétences, lorsque ceux-ci présentent un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services. Cette possibilité implique la disparition de la gestion unifiée autrefois installée et permet d'instaurer une gestion prévisionnelle des effectifs.

---

<sup>365</sup> Avis motivé du 27 juin 2007 de la Commission européenne (IP/07/922).

<sup>366</sup> AUBELLE (V.), *Op. cit.*, p.196.

D'autre part, la mutualisation des personnels peut être mise en place hors de tout transfert de compétences. Les services communs concernés par cette alternative relèvent des ressources humaines, de l'informatique, de la commande publique, des bureaux d'études, des finances, ou encore, de la logistique et des études juridiques. Ainsi, les agents sont mis à disposition des services communs mais restent rattachés à leur commune.

Dès lors, la mutualisation des personnels relève de la mise à disposition dans le cadre des transferts de compétences ou des services communs. Dans ce cadre, chaque structure intercommunale doit, avant le 31 décembre de l'année qui suit le renouvellement des conseils municipaux, élaborer et adopter un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre durant le mandat. À noter que les communes ne sont consultées que pour avis sur ce projet. *« Le fait d'inclure l'ensemble des personnels des communes et de la structure intercommunale à fiscalité propre dans ce schéma revient à considérer, à l'instar de la péréquation horizontale introduite dans le fonds de péréquation des recettes fiscales et intercommunales, que cette question doit être appréhendée au niveau de l'ensemble intercommunal »*<sup>367</sup>.

Par ailleurs, la loi de réforme des collectivités n° 2010-1563 de 2010 a revu l'article L. 5111-1 du CGCT introduit en 1996, relatif à la mutualisation des personnels en dehors du bloc formé par les communes et les EPCI. Dès lors que des prestations de services portent sur des services non économiques d'intérêt général au sens du droit de l'Union européenne ou sur des missions d'intérêt public, ces prestations peuvent donner lieu à des conventions, sans être soumises au Code des marchés publics. Ainsi au-delà des mises à disposition des équipements d'un co-contractant au profit d'un autre co-contractant, il est possible de créer un service unifié, notamment par la voie d'un syndicat mixte. Cependant, la loi circonscrit les possibilités de mutualisation aux services fonctionnels, administratifs ou techniques. *« La novation introduite en 2010 est triple. D'une part, il n'est plus fait référence aux seules compétences propres à chaque collectivité territoriale pour s'engager dans ces conventions. D'autre part, celles-ci peuvent être conclues entre des collectivités territoriales, ce qui n'exclut pas, comme auparavant, les structures*

---

<sup>367</sup> AUBELLE (V.), « Mutualisations et action publique locale », *AJCT*, 2012, p. 397.

*intercommunales et les syndicats mixtes. Enfin, ces conventions échappent aux règles qui prévalent en matière de commande publique »*<sup>368</sup>.

En parallèle, en 2005, la Cour des Comptes a rappelé la nécessaire rationalisation des moyens entre les communes et les niveaux d'intercommunalité : *« pour favoriser des économies d'échelle et renforcer la cohérence de l'action publique locale, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) devraient explorer avec les communes membres les possibilités de mutualisation des services, à leur niveau, ouvertes par l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales, modifié par la loi n°2004-809 du 13 août 2004 (...) Les juridictions financières recommandent aux ordonnateurs et aux élus communautaires d'engager ou de poursuivre une politique résolue de mutualisations des services, source d'économies potentielles dont il devrait être rendu compte à intervalle régulier »*<sup>369</sup>.

Par ailleurs, la mutualisation des services a connu un regain dès l'instauration de la révision générale des finances publiques (RGFP) en 2007. Cette politique ne vise pas seulement à réduire les effectifs de la fonction publique territoriale mais a aussi permis d'étendre les mutualisations aux matériels et non plus seulement aux personnels. *« Véritable césure idéologique, cette conception conduisit à mettre en exergue l'absence de maîtrise par les collectivités territoriales de leur masse salariale, alors que dans le même temps, l'État procédait à une réduction de ses effectifs. Afin de mieux aider les collectivités territoriales à mieux maîtriser ce poste budgétaire, un rapport issu des travaux conduits au titre de la révision générale des finances publiques proposa de moduler des dotations communale et intercommunale pour encourager ce mouvement, au moyen d'un coefficient d'intégration »*,<sup>370</sup>.

Tout comme la mutualisation des effectifs, la mutualisation des biens s'inscrit dans la recherche d'une rationalisation de l'usage des deniers publics et de l'efficience. Cette mutualisation s'opère entre une structure intercommunale à fiscalité propre et ses communes membres, y compris dans le cadre de compétences non transférées par les communes à l'EPCI. Vincent Aubelle rappelle que, pour la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010, il s'agit d'une *« forme de reconnaissance de*

---

<sup>368</sup> AUBELLE (V.), *Op. cit.*, p. 398.

<sup>369</sup> Cour des Comptes, *« L'intercommunalité en France : rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés »*, octobre 2005, La Documentation française, p. 138.

<sup>370</sup> AUBELLE (V.), *Op. cit.*, p. 396.

*pratiques aussi anciennes qu'illégales, mais illégalement tolérées (...) sous réserve de l'établissement d'un règlement de mise à disposition (...) »<sup>371</sup>. Cette solution nécessite évidemment une réelle capacité d'anticipation et d'organisation de la part des donneurs d'ordre utilisateurs de ces biens.*

Les économies d'échelle supposées engendrées par les mutualisations de personnels et de biens doivent entraîner la réduction de la masse salariale des collectivités territoriales, dont la hausse avait été dénoncée en 2005<sup>372</sup>. Ces économies impliquent une optimisation des coûts fixes. Or, rappelle Vincent Aubelle, « *il importe de rappeler que la rigidité liée au statut de la fonction publique territoriale interdit toute optimisation des charges fixes soit, avant le départ en retraite des agents concernés, soit à l'occasion de départs volontaires de ceux-ci. Aussi, les conséquences budgétaires d'une mutualisation appréhendée sous le seul angle de l'économie d'échelle, ne peuvent pas ainsi être atteintes à court terme mais bien à moyen et long terme* »<sup>373</sup>. Par ailleurs, Vincent Aubelle estime que « *l'élasticité prix qui peut découler d'une mutualisation des personnels, nécessite une taille de collectivités supérieure à 30.000 habitants* »<sup>374</sup>.

Toute mutualisation - de personnels ou de biens - implique des volontés communes et suppose un changement de culture, autrement dit une politique de conduite du changement dans les services communaux et intercommunaux concernés, et nécessairement chez les élus. Vincent Aubelle insiste également sur l'importance d'une « *réforme profonde de l'État et de ses missions* » au préalable afin d'éviter que la décentralisation continue de s'inscrire « *dans une logique de vases communicants avec l'État (dès lors que celui-ci se trouve confronté à des contraintes financières)* »<sup>375</sup>.

Les réformes fonctionnelles et matérielles développées ci-dessus doivent s'accompagner du déploiement de politiques et d'outils de proximité afin d'optimiser l'action publique.

---

<sup>371</sup> AUBELLE (V.), *Op. cit.*, p. 397.

<sup>372</sup> Cour des Comptes, *Op. cit.*, p. 138.

<sup>373</sup> AUBELLE (V.), *Op. cit.*, p. 398.

<sup>374</sup> *id.*

<sup>375</sup> AUBELLE (V.), *Op. cit.*, p. 399.

## **B - Quel avenir pour les politiques et outils de proximité ?**

Quels espoirs peut-on légitimement fonder sur les nouvelles politiques, telles que « Territoires d'industrie », « Action Cœur de Ville » ou « New deal numérique » ? (1). Par ailleurs, un maillage territorial dense des Maisons de services au public (MSAP) constitue de prime abord un outil de proximité viable. Un bilan de ce dispositif sera dressé et des pistes d'amélioration de ce programme proposées (2).

### **1 - Les nouvelles politiques à rude épreuve ?**

Le Gouvernement n'est pas resté inerte face aux carences de l'action publique et a initié plusieurs politiques de revitalisation, associant les communes sur diverses thématiques : l'industrie (a), les centres-villes et les bourgs ruraux (b) et le numérique et la téléphonie (c). Elles tardent toutefois à se déployer.

#### **a - « Territoires d'industrie »**

L'initiative « Territoires d'industrie », annoncée par le Premier ministre le 22 novembre 2018, s'inscrit dans une stratégie du Gouvernement de reconquête industrielle et de développement des territoires. L'objectif est de réunir l'ensemble des pouvoirs publics (collectivités territoriales, EPCI, État, opérateurs...) et les acteurs industriels d'un territoire, afin d'identifier les besoins de ce territoire et de concentrer les moyens d'actions pour y répondre. Plus d'1,3 milliard d'euros de financements seront orientés en priorité vers ces territoires. Afin de redynamiser l'industrie française, le dispositif doit identifier 141 territoires d'industrie en partenariat avec les régions et les intercommunalités, et établir les mesures afin de les aider à développer ou renforcer leurs projets de territoire.

Les « Territoires d'industrie » sont des intercommunalités situées en milieu rural, dans les espaces périurbains, et les villes petites et moyennes, présentant une forte identité et un savoir-faire industriels, et où l'ensemble des acteurs, notamment les entreprises et les collectivités locales, sont mobilisés pour le développement de l'industrie. De ce programme se dégagent plusieurs points essentiels et parfois inédits susceptibles de redynamiser les territoires, aussi ruraux que urbains, répartis sur l'ensemble de l'Hexagone.

Une gestion décentralisée a été privilégiée, de la sorte, les projets devront d'abord être gérés et animés par les acteurs locaux : acteurs industriels, maires, présidents d'EPCI, avec un pilotage au niveau de la Région. « *Sur la base d'un pilotage par les élus locaux, le Gouvernement s'engage à accompagner les acteurs en mettant en place un "panier de services" dont ils pourront se saisir pour développer ou renforcer leurs projets de territoire* »<sup>376</sup>. Ce sont finalement 136 territoires qui sont concernés par le dispositif. Au fil des contractualisations à venir, la carte du programme « Territoires d'industrie » pourra cependant évoluer en fonction des enjeux territoriaux. Les premiers contrats entre les territoires, les Régions et l'État ont été signés à la fin du mois de mars 2019.

Un des points majeurs de ce plan ambitieux réside dans la croissance des PME. L'objectif affiché fixe à 4.000 le nombre de PME pouvant bénéficier du programme d'accélération de Bpifrance, afin d'accompagner leur croissance à l'horizon 2021. Autre axe à souligner du programme : l'engagement d'augmenter de 40% le nombre d'apprentis d'ici 2023 et la mobilisation des filières autour d'accords d'engagement de développement des emplois et des compétences en lien avec le ministère du travail. Par ailleurs, une convention-cadre a été signée entre les ministères chargés de l'éducation nationale, l'économie et France Industrie en septembre 2018. Des stages de qualité doivent ainsi être proposés aux élèves de 3<sup>e</sup> et aux élèves des lycées professionnels.

Neuf mois après les annonces d'Édouard Philippe en faveur des « Territoires d'industrie », il est encore tôt pour dresser un bilan du dispositif. Les projets de développement industriel tardent à voir le jour. Lors d'une rencontre organisée au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) le mercredi 12 juin 2019, plusieurs représentants de l'industrie en région ont toutefois fait part de difficultés concernant des territoires en manque d'accompagnement technique et juridique, notamment pour constituer les dossiers. Les arbitrages devraient intervenir dans le cadre du « pacte productif 2025 ». Le programme « Action Cœur de Ville » a déjà produit pour sa part quelques effets.

---

<sup>376</sup> [https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2018/11/dossier\\_de\\_presse\\_-\\_conseil\\_national\\_de\\_lindustrie\\_-\\_22.11.2018.pdf](https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2018/11/dossier_de_presse_-_conseil_national_de_lindustrie_-_22.11.2018.pdf)

## **b - « Action Cœur de Ville »**

Autre composante essentiel de développement des territoires : l'attractivité de leur centre. Une ambition qui doit se déployer selon plusieurs axes : commercial, foncier, logement, présence des services publics, accessibilité... Les sénateurs Rémy Pointereau et Martial Bourquin ont souligné dans leur rapport l'importance de prendre en compte la problématique des centres-villes et des bourgs ruraux de toutes les communes de France, et pas uniquement celle des villes moyennes qui a justifié le plan gouvernemental « Action Cœur de Ville »<sup>377</sup>. Le sujet de la revitalisation des centres-villes et des bourgs ruraux doit être appréhendé de manière globale et le « pacte national pour la revitalisation » proposé par le Sénat vise à réarmer les communes et leurs groupements en ingénierie, soutenir les activités économiques, améliorer la régulation des implantations commerciales, intégrer l'urbanisme commercial dans les documents d'urbanisme, proposer des mesures fiscales, alléger le poids des normes, offrir la possibilité de mettre en place des moratoires locaux, et permettre aux élus locaux de s'opposer au départ des services publics en périphérie. L'approche des deux parlementaires se veut globale et n'oublie aucune catégorie de centre-ville ou bourg. Notre sujet nous amène à souhaiter un plan d'actions favorisant leur redynamisation, à l'image du dispositif « Action Cœur de Ville ».

Avant la mise en place de ce programme, d'autres dispositifs avaient émergé, et, pour certains, sont toujours en cours. Le dispositif « Centre-bourg » notamment, lancé en 2014 par le Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, le Ministère de la décentralisation et de la fonction publique et du Ministère des Outre-Mer, s'adresse aux communes rurales de moins de 10.000 habitants. Il concerne les bourgs des bassins de vie ruraux qui jouent un rôle de structuration de leur territoire mais affichent une perte de vitalité, et les bourgs des troisièmes couronnes périurbaines, confrontés à des demandes fortes en logements et services.

Les subventions octroyées dans le cadre de ce dispositif soutiennent des projets transversaux afin de redynamiser le bourg en termes de commerces, d'équipements et de logement. Piloté par le CGET pour une durée de six ans, 54 territoires lauréats ont été retenus pour participer au

---

<sup>377</sup> POINTEREAU (R.) et BOURQUIN (M.), *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1) et de la délégation aux entreprises (2) sur les travaux relatifs à la proposition de loi portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs*, Sénat, Rapport, n°526, 30 mai 2018, 402 p.

programme « Centre-bourg », suite à un appel à manifestation d'intérêt. On ne peut que déplorer l'effet tout relatif qu'a pu produire ce plan au vu du nombre de territoires sélectionnés.

Pour sa part, le dispositif « Action Cœur de Ville », présenté par le ministre de la Cohésion des territoires en décembre 2016, vise à conforter le rôle de locomotive des villes moyennes afin de développer les territoires et d'améliorer les conditions de vie des habitants. Les dispositions législatives de ce plan figuraient à l'article 54 du projet de loi ÉLAN (Évolution du logement et aménagement numérique), devenu la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique. Ce programme actionne plusieurs leviers : politique de l'habitat, renouvellement urbain et développement économique, etc., rassemblés dans un contrat intégrateur unique, l'opération de redynamisation territoriale (ORT). Une ORT a ainsi pour objet la mise en œuvre d'un projet global de territoire destiné à adapter et moderniser le parc de logements et de commerces ainsi que le tissu urbain de ce territoire, afin d'améliorer son attractivité. Le programme « Action Cœur de Ville » permet de la sorte d'instaurer des actions dans divers domaines : lutte contre l'habitat indigne, transition énergétique du territoire, mixité sociale de l'offre de logements, développement des services publics, modernisation des activités économiques, création ou reconversion des surfaces commerciales...

Si le plan « Action Cœur de Ville » est le premier à appréhender de façon globale la redynamisation d'un territoire, on peut regretter qu'il ne touche qu'une catégorie de communes, en l'occurrence les villes moyennes. Et si 222 villes bénéficient de ce dispositif à travers la France, bien plus mériteraient de pouvoir accéder aux aides dispensées, puisque manifestant des signes de fragilisation. Les villes de moins de 10.000 habitants, où vit la moitié de la population, en sont exclues, ce qui est dommageable. D'ailleurs, l'article 157 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ÉLAN) souligne, qu'en matière d'aménagement commercial, les opérations de revitalisation de territoire (ORT) ne se limitent pas aux 222 sites du programme « Action Cœur de Ville ». Cette loi vise également à renforcer l'attractivité commerciale des centres-villes, en s'inspirant de certaines mesures du dispositif. Doit-on interpréter les mesures en la matière prises par cette loi comme un renforcement du dispositif en place ? Probablement.

« Action Cœur de Ville » semble rencontrer un certain succès. Le préfet du Pas-de-Calais dresse un bilan élogieux du programme dans ce département des Hauts-de-France : « *S'agissant des*

*villes moyennes maintenant, le département bénéficie du dispositif prioritaire “Cœur de ville” depuis l’an dernier, avec 8 villes retenues dans le département : Arras, Béthune, Boulogne-sur-Mer, Bruay-la-Buissière, Calais, Lens, Liévin et Saint-Omer. Elles bénéficient d’une politique publique d’aménagement intégrée pour redynamiser et reconquérir leurs centre-villes, avec l’appui des grands opérateurs comme la Caisse des Dépôts. Ce programme est en croissance rapide avec une centaine de projets prévus jusqu’en 2022, dont plusieurs déjà lancés. C’est par exemple le cas du pôle éducatif Val de Scarpe à Arras, inauguré le mois dernier, qui est la première école construite en centre-ville depuis 40 ans. Je pourrais aussi évoquer l’aménagement d’un parking de 250 places à proximité de la cathédrale de Saint-Omer, qui facilitera le stationnement en centre-ville, par ailleurs en pleine revalorisation »<sup>378</sup>.*

Bon nombre de bourgs de petites et toute petites communes en zones rurales ont perdu de leur vitalité suite à la fermeture de commerces de proximité, voire de tous les commerces, et devraient pouvoir accéder à un programme similaire. Si l’on considère l’exemple de la commune rurale de Bonningues-lès-Ardres, près de Boulogne-sur-Mer (62), existaient voici encore quelques années une boulangerie, un tabac-PMU et un café. Tous ont baissé le rideau. Ne reste plus comme lieu ouvert à tous la mairie, faisant également office d’école et de Maison de services au public (MSAP).

Ainsi, les sénateurs Rémy Pointereau et Martial Bourquin proposent d’instaurer le dispositif OSER, issu de leur proposition de loi, en priorité aux « *villes de 2.500 habitants (seuil d’apparition des centres-villes marchands de plus de 10 commerces) à 10.000 habitants (hors ORT), marquées par une décroissance démographique, une dégradation de l’habitat et/ou une déprise commerciale. Environ 650 villes pourraient être concernées* »<sup>379</sup>.

Nous suggérons d’abaisser ce seuil et de rendre éligibles les communes de 2.000 habitants et plus à tout programme de revitalisation des bourgs en zone rurale. En effet, il ne s’agit pas forcément d’escompter un secteur commercial comprenant une dizaine de commerces mais de pouvoir attirer de façon pérenne quelques activités de proximité : boulangerie, épicerie, bar-tabac-pressé, lieu de rencontre (café, brasserie, restaurant, estaminet...), etc. Nous pouvons imaginer que

---

<sup>378</sup> Discours de Fabien SUDRY, préfet du Pas-de-Calais, Présentation du rapport d’activités des services de l’État devant l’assemblée départementale, 24 juin 2019, p. 7.

<sup>379</sup> POINTEREAU (R.) et BOURQUIN (M.), *Op.cit.*, p. 226.

certains commerces s'émancipent des cloisons traditionnelles entre type d'activités. Le bar-tabac-presse pourrait également proposer des rayons papeterie et librairie, un point de livraison et de dépôt des colis. Le lieu de restauration pourrait comprendre quelques rayons d'épicerie ou aménager un espace de coworking proposant boissons et petite restauration. L'épicerie pourrait partiellement se muer en lieu de vente de produits locaux provenant des fermes avoisinantes, et de produits artisanaux. À l'heure où les citoyens tentent de limiter leur empreinte écologique et favorisent les circuits courts, les commerces de proximité, distributeurs de produits locaux, ont toute leur place dans les bourgs. Des distributeurs automatiques de produits locaux (pommes de terre, oignons, pain, etc.) s'implantent d'ailleurs peu à peu dans les territoires ruraux dépourvus de commerces.

Une modification du dispositif « Action Cœur de Ville » afin de l'étendre aux petites communes de moins de 10.000 habitants, nous semblerait adéquat dans un premier temps, et assez rapide à mettre en place.

En outre, de tels dispositifs doivent être rendus accessibles aux communes démunies de services conséquents, capables de monter des dossiers complexes. En ce sens, le Fisac (fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce), le FSIL (fonds de soutien à l'investissement local) et la DETR (dotation d'équipement des territoires ruraux) ont été pointés du doigt en raison de leur complexité. « *Une consultation auprès d'élus locaux par le groupe de travail en charge de la présente proposition de loi a montré que 70% des répondants estiment que les aides financières du Fisac, du fonds de soutien à l'investissement local (FSIL) et de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) étaient difficilement mobilisables. Le Fisac fut particulièrement critiqué, notamment pour son manque de lisibilité, son inaccessibilité, la lenteur de ses procédures, la rigidité administrative des démarches et, en général, la complexité de dossiers très coûteux pour les collectivités pour des fonds en diminution* »<sup>380</sup>.

De la même façon que le programme « Action Cœur de Ville » a pu légitimement faire naître des espérances, les annonces portant sur les plans d'accès au haut et très haut débit et à la 4G ont suscité des attentes fortes.

---

<sup>380</sup> POINTEREAU (R.) et BOURQUIN (M.), *Op. cit.*, p. 272.

### c - « New deal numérique »

L'expression « New deal numérique » est extraite d'un rapport réalisé pour l'Institut Montaigne par l'ancien président du Conseil national du numérique (CNN), actuel vice-président du CNN, et « digital champion » de la France auprès de la Commission européenne, Gilles Babinet. Dans ce document intitulé « Pour un New deal numérique », ce dernier formulait en 2013 des propositions pour faire de la France un acteur majeur de la transformation numérique. L'expression a récemment été reprise pour évoquer un « New deal mobile ». En mai 2019, le Gouvernement indiquait que « *aujourd'hui, près de la moitié des Français n'ont pas accès à une connexion performante, et 13 millions de Français se disent en difficulté avec le numérique* »<sup>381</sup>. L'actualité du « New deal numérique » reste prégnante.

Le « New deal numérique français » s'est d'abord traduit en février 2013 par le « Plan France très haut débit » visant à couvrir l'intégralité du territoire en très haut débit d'ici 2022, c'est-à-dire proposer un accès à internet performant à l'ensemble des logements, des entreprises et des administrations. Pour atteindre cet objectif, il mobilise un investissement de 20 milliards d'euros en dix ans, dont 3,3 milliards d'euros de l'État dans le cadre du Plan d'investissements d'avenir (PIA), afin de déployer les infrastructures de l'internet très haut débit sur tout le territoire.

Outre l'objectif affiché de renforcement de la compétitivité économique de la France, deux autres raisons étaient invoquées : rendre possible la modernisation des services publics sur l'ensemble du territoire, y compris dans les zones rurales et de montagne, en apportant un accès à internet performant les établissements scolaires, les hôpitaux, les maisons de santé, les maisons de l'emploi, etc., et donner accès aux usages numériques à tous les citoyens. On conçoit ainsi toute l'importance de doter l'ensemble du territoire d'un accès à internet très haut débit.

Comme le rappelle l'arrêté du 5 mai 2017 modifiant l'arrêté du 5 novembre 2015, fixant la liste complémentaire des centres-bourgs de communes bénéficiant de l'extension du programme de couverture du territoire en services mobiles, 541 communes françaises sont classées en « zones blanches » et sont donc dépourvues de toute connexion internet et mobile. Selon une enquête de

---

<sup>381</sup> <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/acces-au-numerique-pour-tous>

l'UFC que Choisir<sup>382</sup>, datée du mois de septembre 2017, il apparaît que 0,7% des Français n'ont tout bonnement pas accès à une offre internet fixe. Ce pourcentage peut paraître faible. Il concerne toutefois près de 500.000 personnes en incapacité d'accéder à un réseau internet depuis leur domicile. Pour elles, l'entrave à l'accès aux services publics est d'autant plus importante qu'elles résident dans des territoires enclavés, l'éloignement des zones urbaines rendant plus difficiles les démarches administratives « physiques ».

Par ailleurs, en sus des zones « blanches », existent les zones dites « grises » où les usagers sont privés d'une couverture internet de qualité, ce qui les met en difficulté pour réaliser leurs démarches administratives. Dans ces zones, ils ne peuvent, par exemple, pas joindre les pièces demandées car le site met trop de temps à les charger, ils ne peuvent donc pas réaliser certaines démarches car la connexion s'interrompt en raison d'un faible débit. « *Rappelons que pour réaliser une démarche administrative en ligne, le débit nécessaire est estimé entre 3 et 8 mégabits/s. On peut donc disposer d'un accès ADSL et ne pas être en mesure d'avoir une connexion internet suffisante pour réaliser une démarche en ligne* »<sup>383</sup>.

La persistance de ces « zones blanches et grises » contribue à entraver l'accès aux droits des personnes domiciliées notamment en zone rurale et en particulier des plus vulnérables. Une véritable fracture numérique territoriale s'est installée et touche avant tout les habitants des petites communes rurales : « *On constate en effet que la probabilité qu'une part élevée de la population d'une commune soit privée d'un internet de qualité est d'autant plus importante que le nombre d'habitants de cette commune est faible. Ainsi, dans les communes de moins de 1.000 habitants, plus d'un tiers des habitants n'ont pas accès à un internet de qualité, ce qui représente près de 75% des communes de France et 15% de la population* »<sup>384</sup>.

Ainsi l'initiative « Plan France très haut débit » doit permettre la couverture du territoire Français en haut débit pour 2020 et en très haut débit d'ici 2022, ne peut être que saluée. À défaut de résorber au plus vite cette fracture numérique caractérisée entraînant une inégalité d'accès

---

<sup>382</sup> Accès à l'internet fixe, fracture numérique inédite aujourd'hui, factures en hausse demain, Étude UFC que Choisir, septembre 2017 in <https://www.quechoisir.org/action-ufc-que-choisir-transition-vers-le-tres-haut-debit-l-inadmissible-ampli-cateur-de-la-fracture-numerique-n46732/>

<sup>383</sup> TOUBON (J.), « *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics* », janvier 2019, p. 14.

<sup>384</sup> TOUBON (J.), *Op. cit.*, p. 15.

dématérialisé aux services publics, les personnes chargées de mission de service public pourraient être condamnées pour rupture d'égalité et de discrimination fondée sur le lieu de résidence, réprimée pénalement à l'article 432-7 du Code pénal.

En outre, en ouverture de la Conférence nationale des territoires, le 14 décembre 2017 à Cahors, le Premier ministre a d'ailleurs revu à la hausse les obligations des acteurs privés de l'internet haut débit et de la téléphonie mobile, dans le cadre du plan pour l'aménagement numérique. Un chantier que le Premier ministre compare volontiers à l'électrification du pays voici un siècle. Et le chef du Gouvernement de réaffirmer ses deux objectifs cardinaux : un accès de tout le territoire national en haut débit en 2020 et au très haut débit en 2022, conformément aux objectifs de l'Union européenne à l'horizon 2025.

Pour y parvenir, Édouard Philippe a donc accru la pression politique exercée sur les opérateurs. Cependant, l'accord sur le « New deal mobile » annoncé en janvier 2018<sup>385</sup> n'existe pas en tant que document formel signé par l'État, l'Arcep (Autorité de régulation des communications électroniques et des postes) et les quatre opérateurs mobiles. Mais les obligations de couverture figurent bel et bien dans les licences des opérateurs. Ces derniers s'engagent à améliorer la qualité de réception sur l'ensemble du territoire, particulièrement dans les zones rurales, à étendre la réception en 4G, à accélérer la couverture des axes de transport et à généraliser la couverture téléphonique à l'intérieur des bâtiments. Ces nouvelles obligations se révèlent contraignantes et opposables, reprenant strictement les engagements annoncés en janvier 2018 : construction de 5.000 sites 4G par opérateur, passage de tous les sites 2G/3G en 4G, obligation de « bonne » couverture des zones rurales, desserte de 55.000 kilomètres d'axes routiers...

Le Premier ministre entend transformer les déclarations d'intention des acteurs privés concernant les zones denses et AMII (Appel à manifestations d'intention d'investissement) en obligation de résultats. Le Gouvernement veut que 100 % des locaux soient couverts d'ici 2020 par des réseaux de fibre optique jusqu'à l'abonné, déployés par les opérateurs privés.

---

<sup>385</sup> Description des engagements des opérateurs sur la généralisation d'une couverture mobile de qualité pour l'ensemble des français, ARCEP et Direction générale des entreprises, 22 janvier 2018 in [https://www.arcep.fr/uploads/tx\\_gspublication/description-dispositif-couverture- mobile-220118.pdf](https://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/description-dispositif-couverture- mobile-220118.pdf)

Pour ce, les pouvoirs publics seront mis à contribution et les collectivités territoriales seront placées en première ligne. En effet, elles agiront telles des facilitatrices du déploiement des réseaux via leurs compétences : identification des lieux d'implantation de locaux techniques, délivrance rapide des permissions de voirie et des arrêtés de circulation pour la réalisation des travaux, ouverture de l'accès à leurs infrastructures, gestion de l'occupation du domaine public, actions de sensibilisation auprès des propriétaires pour qu'ils autorisent l'opérateur à entrer sur le domaine privé, et information des citoyens sur l'avancée des travaux et les secteurs éligibles à la fibre optique jusqu'à l'abonné.

Par ailleurs, le plan national pour un numérique inclusif, dans la continuité du « Plan France très haut débit », accompagne les collectivités et acteurs territoriaux afin de favoriser l'autonomie numérique des administrés. Plusieurs outils et des initiatives doivent permettre de : détecter les publics en difficulté, l'accompagner dans les démarches, l'orienter pour le rendre autonome, et soutenir les dispositifs d'inclusion numérique dans les territoires. Des missions que peuvent assurer les Maisons de services au public (MSAP).

## **2 - Les Maisons de services au public (MSAP)**

Les Maisons de services au public (MSAP), créées par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), constituent le prolongement des Maisons des services publics. Elles ont pour vocation de répondre aux besoins des citoyens éloignés des opérateurs publics, notamment en zones rurales et périurbaines. Aux administrations traditionnelles s'associent des grands opérateurs nationaux (Pôle emploi, les Caisses d'allocations familiales, maladie, retraite, la Mutualité sociale agricole, La Poste, GrDF, etc.). Symboles de la mutualisation des moyens permettant de maintenir des services publics de proximité afin de répondre à leur diminution progressive dans les zones rurales et périphériques, elles constituent des outils de proximité d'accessibilité à ces services.

Concrètement, il s'agit de réunir dans un lieu unique, la MSAP, une offre de services de proximité, d'accompagner les usagers, particuliers et professionnels, dans leurs démarches de la vie quotidienne (prestations sociales ou d'accès à l'emploi, transports, énergie, prévention, santé, accompagnement à l'entrepreneuriat, services postaux, rédaction de courriers), dans l'utilisation des

services en ligne pour des démarches administratives, et de faciliter la mise en relation avec un conseiller d'un organisme partenaire (prise de rendez-vous téléphonique ou physique, organisation de rendez-vous à distance par visioconférence).

Pour exemple, la « Maison des services » du Pays de Lumbres (62), communauté de communes située dans le Pas-de-Calais, regroupe diverses permanences d'organismes et de professionnels - la Mission locale, Point Info Jeunesse, la CPAM, la CAF, la PMI, PLIE, le Délégué du Procureur, le conciliateur de justice, une assistante sociale, une psychologue, etc. - et sur des thématiques spécifiques : le logement, le RSA, l'emploi, la justice...

Au nombre de 1.330 sur l'ensemble du territoire en janvier 2019 et disposant obligatoirement d'un ordinateur doté d'un accès à internet, et équipé d'une imprimante et d'un scanner, elles deviennent le relais pour l'accompagnement numérique des personnes en difficulté. Selon le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), en février 2019, la France en compterait 1.676 sur l'ensemble du territoire, ouvertes ou en cours de création<sup>386</sup>.

Les MSAP adoptent des fonctionnements très hétérogènes : leur organisation et leur fonctionnement sont régis par des conventions cadres conclues localement par les participants qui définissent les services rendus aux usagers, et les prestations qu'elle peut délivrer dans le cadre du Schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP). Globalement, le principe est que l'agent d'accueil soit en capacité de renseigner et d'aider les personnes pour l'ensemble des démarches représentées au sein de la Maison, tant sur le plan administratif qu'en ce qui concerne l'accompagnement numérique. Or, « *S'agissant de la mission de facilitation numérique, le Défenseur des Droits constate que, dans les faits, elle se résume dans plusieurs MSAP à la mise à disposition de PC ou de tablettes pour accéder aux sites des opérateurs et réaliser des démarches en ligne, sans accompagnement réel à l'utilisation des services en ligne* »<sup>387</sup>. L'hétérogénéité de leur fonctionnement est aussi dû aux différents opérateurs possibles en charge de la Maison : une collectivité, une association ou La Poste, qui en gère plus de 500.

---

<sup>386</sup> <https://www.cget.gouv.fr/dossiers/maisons-de-services-public>

<sup>387</sup> TOUBON (J.), *Op. cit.*, p. 42.

Toutefois, pour recevoir le label MSAP et les financements correspondants, plusieurs obligations sont à respecter : montage d'un partenariat avec au moins deux opérateurs dans le domaine social et dans celui de l'emploi, ouverture au public au minimum 24 heures par semaine, et mise à disposition de locaux et de matériel informatique. Conditions plutôt sommaires dans l'objectif d'assurer une cohérence d'accompagnement des administrés au sein des MSAP.

Le dispositif des MSAP est néanmoins appelé à se développer à en croire Jacqueline Gourault, Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, dans l'objectif d'implanter une MSAP dans chaque canton : « *Le Président de la République, lors de son déplacement en Dordogne, auquel j'ai assisté, a lancé l'idée que le Gouvernement continue de déployer ces MSAP, qui sont une vraie réponse aux problèmes de la ruralité, y compris de la très grande ruralité (...) Le problème des services publics en milieu rural est absolument fondamental* »<sup>388</sup>. Cette proposition ne peut constituer qu'un seuil plancher, dans le sens où la MSAP ouvrira, dans ce cadre, invariablement ses portes dans le chef-lieu de canton et n'irriguera pas autant que voulu les autres communes alentours.

Dans le Pas-de-Calais, six nouvelles maisons doivent voir le jour. « *C'est pourquoi, les maisons de services au public, appelées à devenir France services, seront multipliées, pour atteindre l'objectif national d'une maison au moins par canton (...) Ces nouveaux lieux doivent être compris en se référant à la "logique du médecin de campagne" dans le domaine de la santé : des espaces d'accueil, de médiation et de premier traitement et d'orientation vers des services plus spécialisés. Pour l'heure, le Pas-de-Calais, dispose déjà dans le cadre du schéma départemental d'accueil et d'accessibilité des services publics, de 27 maisons de services au public, dont une itinérante, et nous espérons en mettre en place jusqu'à six nouvelles d'ici la fin de l'année 2019 (...)* »<sup>389</sup>. Le nom France Services a été officialisé le 25 avril 2019 à l'issue du grand débat. En 2022, une Maison France Services devrait effectivement être implantée dans chaque canton, dont 300 labellisées dès le 1<sup>er</sup> janvier 2020.

---

<sup>388</sup> Audition de Madame Jacqueline GOURAULT, Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, Commission des affaires économiques, Assemblée nationale, Compte-rendu n°22 du mercredi 16 janvier 2019, session ordinaire 2018-2019.

<sup>389</sup> Discours de Fabien SUDRY, préfet du Pas-de-Calais, Présentation du rapport d'activités des services de l'État devant l'assemblée départementale, 24 juin 2019, p. 4.

Le dispositif des MSAP ne constituent pas véritablement une nouveauté. Le député Jérôme Nury ne s'y est pas trompé. « *Les MSAP ne sont pas l'aboutissement d'une idée nouvelle. Auparavant ont émergé les Maisons des services publics, entre autres... On invente des choses qui existent déjà. Aujourd'hui, concrètement, les MSAP consistent en un bureau de La Poste installé en mairie. Les services publics de proximité sont avant tout assurés par la mairie* »<sup>390</sup>. Ce qu'admet volontiers la Cour des Comptes : « *Elle peut s'appuyer sur les secrétariats de mairie, qui constituent souvent un lieu d'accueil privilégié, et bien identifié par les usagers* »<sup>391</sup>.

Les maisons des services publics ont été instituées par la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs rapports avec les administrations et ont considérablement inspiré le dispositif des MSAP. « *Des maisons des services publics pouvaient être instituées au moyen de conventions par lesquelles les personnes publiques mettaient leurs moyens en commun tout en bénéficiant d'une aide spécifique de l'État* »<sup>392</sup>.

L'article 27 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 précise le rôle des maisons des services publics : « *Afin de faciliter les démarches des usagers et d'améliorer la proximité des services publics sur le territoire en milieu urbain et rural, une maison des services publics réunit 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* ».

Le législateur a ainsi souhaité rapprocher dès le début du XXI<sup>e</sup> siècle divers interlocuteurs des administrés afin de leur éviter de multiples démarches, notamment en matière d'accès à la santé et à l'emploi. Les maisons des services publics pouvaient recevoir diverses demandes des usagers : remplir un dossier administratif, informer sur des prestations, consulter des offres d'emploi, aider à la rédaction d'un CV...

---

<sup>390</sup> Entretien en annexe.

<sup>391</sup> Cour des Comptes, « *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux* », mars 2019, p. 94.

<sup>392</sup> GUIGNARD (D.) et DEVEZE-SANSON (N.), « Le service public au prisme de la notion de proximité : un nouveau Janus », in CHICOT (P.-Y.) (sous la direction de), *Décentralisation et proximité, territorialistaion de l'action publique locale*, Dalloz, collection Actes, 2013, p. 191.

L'article 107 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a élargi le domaine d'intervention des maisons des services publics. Des personnes dont l'activité ne relève pas d'une mission de service public pouvaient dès lors participer à une maison des services publics, dans le respect des règles applicables, en matière de concurrence par exemple.

En parallèle de ces maisons des services publics se sont répandus des relais de services publics, des plateformes de services publics et des maisons de la justice et du droit. En 2006, il existait plus de 230 relais de services publics. De plus, à partir d'octobre 2010, une expérimentation appelée « Plus de services » a réuni des opérateurs, tels que EDF, GDF-Suez, la SNCF et La Poste dans 23 départements. Toutefois, l'expérimentation a été stoppée, le rôle des centres partenaires se révélant être avant tout informatifs.

Après quatre années d'exercice, la Cour des Comptes dresse un bilan assez sévère du dispositif des MSAP. *« Cependant, le premier bilan du fonctionnement de ces structures laisse apparaître des marges de progrès importantes : leur offre de services est encore hétérogène et mal connue. Les MSAP doivent accroître leur niveau d'activité, leur qualité de service et leur notoriété. Elles doivent, par ailleurs, se donner les moyens de constituer un véritable réseau (...) En particulier, le développement récent des MSAP de La Poste, en fonction d'objectifs quantitatifs fixés globalement par l'État, n'a permis ni une harmonisation suffisante des services rendus, ni de leur insertion dans de véritables réseaux départementaux. Les MSAP doivent également relever le défi de la professionnalisation de leur modèle. Elle passe par la création d'un métier reconnu d'agent polyvalent d'accompagnement du public »*<sup>393</sup>.

Par ailleurs, les services de l'État contribuent insuffisamment aux MSAP, à l'exception de la DGFIP, dont les partenariats avec les MSAP se sont multipliés ces dernières années. *« Les MSAP constituent de fait des "structures de délestage" pour certains réseaux et les opérateurs de l'État, le transfert de charge ayant été largement amplifié du fait de la dématérialisation de certaines procédures. À la suite de la fermeture des guichets des sous-préfectures à compter du 6 novembre 2017, les MSAP ont dû assister de nombreux usagers, sans en avoir été préalablement informées. Sur les huit premiers mois de 2018, les demandes concernant les préfectures ont représenté 4,6 %*

---

<sup>393</sup> Cour des Comptes, *Op. cit.*, p. 12.

*du total des sollicitations des MSAP, à comparer avec la part de Pôle emploi (10,2 %), qui suscite le plus de demande »<sup>394</sup>.*

En outre, le financement des MSAP repose pour partie sur un fonds inter-opérateurs qui est en déséquilibre structurel depuis l'origine. L'accord national du 4 décembre 2015 a prévu la création d'un fonds inter-opérateurs (FIO) qui finance, à parité entre l'État et les sept opérateurs nationaux impliqués, les MSAP. Le fonds inter-opérateurs a été doté de 19,4 millions d'euros en 2014 avec une montée en charge progressive sur 3 ans, en vue de financer 1.000 maisons. Il prend en charge 25 % du budget de fonctionnement de chaque MSAP, à la même hauteur que l'État. La participation minimale est fixée à 10.000 euros et le montant maximal est établi à 15.000 euros, tant par l'État que par le fonds inter-opérateurs, pour une aide globale de ces financeurs de 50 % (25 % État et 25 % FIO). *« Ces difficultés et l'insatisfaction des sept partenaires du fonds rendent indispensable la définition de nouvelles modalités de financement : elles devront concerner toutes les administrations et entreprises publiques utilisatrices, dans le cadre d'une contractualisation pluriannuelle »<sup>395</sup>.* Dès la création du fonds, les retraits de la SNCF et d'EDF en fin de négociation en 2015 n'ont pas été compensés (2 millions d'euros sur 2016-2018).

Les Maisons de services au public portées par des collectivités ou des associations bénéficient d'un financement de 25 % de leur budget annuel de fonctionnement par le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), doublé par le fonds inter-opérateurs (FIO). Le budget restant est soit à la charge des porteurs de MSAP, soit à celle des collectivités.

Les MSAP de La Poste relèvent quant à elles d'un mode de financement spécifique qui a accompagné leur création. Ce financement est assuré par le fonds postal national de péréquation territoriale (170 millions d'euros), créé par la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications, afin de financer la mission d'aménagement du territoire. Ce fonds, alimenté par un abattement de fiscalité locale, couvre 50 % des charges d'une MSAP postale, estimées forfaitairement à 32.000 euros. 25% sont financés *via* ce même

---

<sup>394</sup> Cour des Comptes, *Op. cit.*, p. 96.

<sup>395</sup> Cour des Comptes, *Op. cit.*, p. 12.

fonds à travers un abattement complémentaire à la contribution économique territoriale (CET), le solde étant financé par le fonds inter-opérateurs, comme pour les autres MSAP.

En résumé, le financement des MSAP n'est pas de nature à en garantir la pérennité. En effet, l'implication des collectivités dans le financement des MSAP, qui relève de leurs dépenses facultatives, repose sur le volontariat.

Selon la Cour des Comptes, il convient, plus globalement de clarifier les responsabilités en matière d'accès aux services publics dans les territoires ruraux, de les coordonner à l'échelon départemental et de faire du département le chef d'orchestre de concertation et de définition de la présence des services publics de proximité. « *Sur le terrain, l'animation du réseau des MSAP par les préfetures de département va d'une absence totale à une animation très suivie* »<sup>396</sup>. Par ailleurs, malgré la présence de plusieurs opérateurs, il convient d'augmenter le nombre de partenaires, d'accroître la qualité et l'attractivité des offres mutualisées des MSAP.

Enfin, le maillage territorial des MSAP est loin d'être suffisant et adapté aux besoins de la population, dénonce l'AMRF, qui milite pour un maillage plus dense de l'implantation des MSAP, et ce, en concertation avec les maires. « *L'annonce d'une maison par canton est nettement sommaire et fait inutilement fi de la force du maillage communal qui devra être intégré aux projets. Les mairies font un travail considérable pour amortir le choc et pour donner un premier niveau de service au profit des citoyens et lutter contre les effets désastreux d'une dématérialisation à marche forcée. Les élus ne laisseront pas se perpétuer de nouvelles concentrations locales qui obligeraient à des déplacements contraints et affaibliraient les communes au profit des seuls chefs-lieux de cantons. Ces maisons seront une réussite si l'État et les grands opérateurs de services y reviennent physiquement et en continu, en s'appuyant sur la force du travail de proximité des mairies et de leurs élus* »<sup>397</sup>. D'ailleurs pour certains, dont Jérôme Nury, les meilleures MSAP sont les mairies !

Néanmoins, les MSAP itinérantes, ou « nomades » représentent une alternative à creuser. Elles répondent à un réel besoin dans les territoires ruraux pour des usagers qui connaissent des difficultés de mobilité mais ne touchent, jusqu'à présent, qu'un public très limité. Les MSAP

---

<sup>396</sup> Cour des Comptes, *Op. cit.*, p. 96.

<sup>397</sup> AMRF, « Grand débat et intervention du Chef de l'État - La commune et les élus au cœur de la réponse des services à la population », 3 mai 2019.

itinérantes ne constituent pourtant pas le modèle le plus répandu, la Caisse des dépôts n'en recense qu'une quinzaine.

Ainsi, « *Même si elles constituent un atout non négligeable pour rétablir un service public de proximité, le Défenseur des Droits estime que les MSAP ne peuvent pas, en l'état, devenir les seuls lieux d'accueil et d'accompagnement des personnes ayant des difficultés avec leurs démarches administratives en ligne, dans la mesure où, comme évoqué plus haut à propos des différentes initiatives d'externalisation par les administrations de ces missions d'accompagnement et de contact avec les usagers, les MSAP ne bénéficient pas de la compétence et l'expertise des agents des services d'accueil des services publics* »<sup>398</sup>.

Méconnues, les Maisons de Services au Public (MSAP) n'apportent pour l'heure qu'une réponse généraliste insuffisante par rapport aux besoins d'accompagnement, et souffrent d'une faible fréquentation. « *Les niveaux d'activité sont très disparates selon les MSAP : celles de La Poste connaissent les plus bas ; parmi les MSAP non postales, ils varient fortement. Que ce soit en nombre de personnes ou de sollicitations, la fréquentation des MSAP rapportée à la population des EPCI concernés variait de 4 % à 120 % en 2016, et de 6 % à 107 % en 2017* »<sup>399</sup>.

Et la Cour des Comptes de conclure : « *L'impasse financière des MSAP et la suppression des crédits destinés à financer les contrats de ruralité font peser un risque sur le financement à venir des politiques d'accès aux services publics dans les territoires ruraux (...). Si le coût de fonctionnement des MSAP est relativement faible, rapporté à la population concernée, le coût de la demande unitaire de service est en revanche très élevé, compte tenu de la faiblesse de la fréquentation* »<sup>400</sup>.

Les MSAP mériteraient ainsi de faire l'objet d'une campagne de promotion afin d'être davantage connues et reconnues, puisqu'elles sont susceptible de favoriser réellement l'accès aux services publics, enjeu considérable.

---

<sup>398</sup> TOUBON (J.), « *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics* », janvier 2019, p. 42.

<sup>399</sup> Cour des Comptes, *Op. cit.*, p. 97.

<sup>400</sup> Cour des Comptes, *Op. cit.*, p. 104.

Forte de ces outils et de ces politiques, toutefois à développer, la commune peut-elle désormais jouer tout le rôle qu'il lui revient dans l'animation de la démocratie de proximité ?

## **Section 2 – Quel socle pour l’instauration d’une démocratie représentative et participative locale efficiente ?**

La démobilisation des citoyens envers la démocratie représentative se manifeste par de très forts taux d’abstention lors des différentes élections, même municipales (A). Afin d’y remédier et d’associer les administrés aux décisions, des propositions rejaillissent ou émergent, notamment à l’échelon municipal, à l’occasion d’initiatives extra-légales, favorisant l’expression participative directe des citoyens (B).

### **A - Remédier au désintérêt des administrés**

L’abstentionnisme révèle un désintérêt, parfois un rejet, de la classe politique et de la démocratie représentative (1). À partir de constat, est-il nécessaire d’instaurer un vote obligatoire, évoqué à maintes reprises, ou de déployer d’autres modes de consultation, tels que le référendum d’initiative citoyenne (RIC) lancé par les « gilets jaunes », alors qu’un dispositif de référendum décisionnel local existe déjà et que la Constitution a également prévu en son article 11 un référendum d’initiative partagée ? (2)

### **1 - Abstentionnisme et perte de crédibilité des pouvoirs publics**

L’abstention est très importante lors de certains scrutins au point de rendre les résultats non-représentatifs selon certains, la moitié des électeurs n’ayant pas participé au vote. Ainsi certains commentateurs avancent que l’abstentionnisme est le premier parti de France. Pour autant, l’abstentionnisme n’exprime rien de déterminé et ne signifie pas que ces électeurs non votants en appellent aux mêmes souhaits. Ne pas voter éloigne l’électeur potentiel de la vie politique et des enjeux publics, même si l’individu peut s’intéresser à l’action publique indépendamment de scrutins.

L'abstentionnisme manifeste toutefois souvent un désintérêt voire un rejet non seulement de la classe politique mais aussi des pouvoirs publics en général. Les taux de participation lors des dernières échéances électorales parlent d'eux-mêmes.

En juin 2017, au deuxième tour des élections législatives, seuls 38,43 % des électeurs inscrits avaient voté, c'est-à-dire bien moins de la moitié <sup>401</sup>. Il s'agit du taux de participation le plus faible du scrutin législatif depuis 1958. Lors de la Présidentielle de 2017, l'abstention a connu un nouveau record au second tour, depuis 1969, avec un taux d'abstention de 34,03 %, soit une participation de 65,97 %, dont 6,35 % et 2,24 % de votes respectivement blancs et nuls <sup>402</sup>. Un taux de participation faible pour cette élection.

En revanche, la participation au second tour des élections régionales en décembre 2015 a connu un rebond grâce à un taux ayant atteint 55,57 %. Ce taux est supérieur de 7 points à celui enregistré lors du deuxième tour des régionales de 2010 (48,89 %) <sup>403</sup>. Le taux de participation n'atteint toutefois pas 60% et reste donc relativement bas, il ne s'agit donc pas de s'en enorgueillir.

Lors des élections départementales de mars 2015, le taux d'abstention s'est élevé à 54,18 % lors du second tour, plus d'un Français sur deux n'a donc pas voté <sup>404</sup>. Quant aux élections municipales, scrutin pourtant généralement plus fédérateur, il a été boudé par les électeurs en 2014, affichant un taux d'abstention record de près de 40 % <sup>405</sup>.

De surcroît, ces taux de participation se basent sur le nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales et non sur la totalité des citoyens pouvant voter. Selon l'Insee (Institut national de

---

<sup>401</sup> Chiffres du Ministère de l'Intérieur - [https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Legislatives/elecresult\\_legislatives-2017/\(path\)/legislatives-2017/FE.html](https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Legislatives/elecresult_legislatives-2017/(path)/legislatives-2017/FE.html)

<sup>402</sup> Chiffres du Ministère de l'Intérieur - [https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Presidentielles/elecresult\\_presidentielle-2017/\(path\)/presidentielle-2017/084/003/index.html](https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Presidentielles/elecresult_presidentielle-2017/(path)/presidentielle-2017/084/003/index.html)

<sup>403</sup> Chiffres du Ministère de l'Intérieur - [https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Regionales/elecresult\\_regionales-2015/\(path\)/regionales-2015/index.html](https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Regionales/elecresult_regionales-2015/(path)/regionales-2015/index.html)

<sup>404</sup> Chiffres du Ministère de l'Intérieur - [https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Departementales/elecresult\\_departementales-2015/\(path\)/departementales-2015/FE.html](https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Departementales/elecresult_departementales-2015/(path)/departementales-2015/FE.html)

<sup>405</sup> Chiffre du Ministère de l'Intérieur - [https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Municipales/elecresult\\_MN2014/\(path\)/MN2014/FE.html](https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Municipales/elecresult_MN2014/(path)/MN2014/FE.html)

la statistique et des études économiques), en 2018, environ 12% des électeurs potentiels ne seraient pas inscrits sur les listes électorales<sup>406</sup>. De fait, cette frange ne prend pas part aux scrutins.

Plusieurs raisons expliquent le désintérêt manifeste des citoyens pour la cité, au sens grec du terme. Ils estiment ne pas être entendus par les élus, jugés déconnectés et inaccessibles, condamnent certaines mesures jugées injustes et certains adoptent malheureusement une posture estimant les élus « tous pourris ». Ces propos mériteraient de plus longs développements dans un autre mémoire.

S'ajoutent aux déceptions des citoyens, parfois par défaut de pédagogie des décideurs politiques ou des administrations, un réel décalage entre le temps de l' élu et le temps de l' administré. Le temps de l' habitant est rythmé par son quotidien et ses aspirations, et indirectement par le « temps de l' élu » et des administrations. Le temps de l' administré est bref. Au contraire, le « temps de l' élu » est conditionné par des autorisations, des démarches administratives de publicité, des notifications, des études de faisabilité, des délais de recours, des recours intentés, etc. La liste est loin d' être exhaustive. Il se révèle évidemment plus long que celui de l' administré et crée chez celui-ci insatisfaction et incompréhension s' il n' a pas conscience du caractère indispensable de ces démarches administratives et des délais inhérents.

Enfin, les nombreuses « affaires » impliquant des personnalités politiques, à différents échelons territoriaux, du maire au ministre d' État, a terni l' image de ces élus, à tort ou à raison, et de la démocratie représentative dans sa globalité, renforçant les souhaits d' expressions démocratiques directes.

Faut-il, afin d' inverser la tendance et rapprocher les citoyens de la chose publique et politique, instaurer en France le vote obligatoire ?

## **2 - Instaurer un vote obligatoire ?**

Comment lutter contre la hausse de l' abstention constatée lors des diverses élections en France ces dernières années ? Le vote obligatoire serait-il la solution ? **(a)** Ou faut-il promouvoir un type de participation plus directe de l' expression citoyenne ? **(b)**

---

<sup>406</sup> <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3573992>

## a - L'exemple de la Belgique

Chez nos voisins belges, le « vote obligatoire » est un principe désormais bien ancré dans les esprits, bien que cible de critiques. Une obligation qui fait quasi l'unanimité en Belgique. Cela fait 130 ans que le vote y est obligatoire et le principe ne semble guère poser de problème. Il incite les citoyens à s'intéresser aux élections et à aller voter.

La règle est simple : l'électeur n'ayant pas participé au vote se voit infliger, du moins en théorie, à régler une amende de 30 à 60 euros. Mais, ainsi qu'on l'imagine aisément, ce n'est plus vraiment la priorité des tribunaux. Pour preuve, la dernière sanction remonte à 2003. Pourtant cette obligation reste efficace pour Régis Dandoy, politologue belge : *« L'objectif premier du vote obligatoire, c'est que les gens participent plus. Le taux de participation en Belgique dépasse 90% »*<sup>407</sup>.

Participer à un scrutin n'est pas forcément synonyme d'intérêt pour la chose publique mais implique une attention minimale portée sur la vie politique et rend acteur l'électeur. L'obligation de voter permettrait en outre de mettre en valeur chaque voix, chaque électeur. *« Il y a une confiance que l'État belge a dans l'électeur en disant que tous les électeurs sont compétents. Chaque citoyen a l'obligation de s'exprimer. Et les femmes et hommes politiques ont l'obligation d'écouter tous les citoyens »*<sup>408</sup>.

Le vote obligatoire permet aux électeurs de s'exprimer, soit en choisissant un candidat ou une liste, soit en votant blanc ou nul. Il favorise l'intérêt des électeurs aux enjeux des scrutins. Il contrevient cependant et dans une certaine mesure à une liberté, qui serait celle de ne pas voter. L'absence d'expression électorale favorise toutefois d'autres modes d'expressions et peut déconnecter l'électeur de la vie publique.

Est-il plus important de contraindre des administrés à voter en espérant qu'ils s'intéressent à la vie publique ou de préserver une liberté ? William Benessiano posait la question en ces termes : *« Or, en fait, voici comment le problème se présente : actuellement tout citoyen jouit, en même*

---

<sup>407</sup> <https://rmc.bfmtv.com/emission/le-vote-obligatoire-la-belgique-un-exemple-a-suivre-1617500.html>

<sup>408</sup> <https://rmc.bfmtv.com/emission/le-vote-obligatoire-la-belgique-un-exemple-a-suivre-1617500.html>

*temps que du droit de vote, du droit de ne pas en user. Il est libre ou de donner son avis dans la gestion des affaires publiques, ou de ne pas l'exprimer, ou même de n'en point avoir. Le vote obligatoire le priverait d'une liberté à laquelle il est accoutumé, lui imposerait une contrainte nouvelle qu'il n'a jamais connue »*<sup>409</sup>.

Rendre le droit de vote obligatoire peut toutefois s'avérer légitime si la démocratie en sort renforcée. « *Or l'électeur peut n'avoir pas d'opinion ou ne pas être parvenu à s'en faire une. Si le vote n'est pas obligatoire, il s'abstiendra ; dans le cas contraire, pour échapper à la sanction, il déposera peut-être dans l'urne un bulletin blanc »*<sup>410</sup>. Dans le cas contraire, seule une liberté aura pâti d'un abus de faiblesse et des citoyens et des institutions.

« *Rappelons qu'en 1958, le Comité consultatif constitutionnel, lors de l'examen de l'article 2 du projet de Constitution, s'était préoccupé de la question mais a estimé qu'il n'était pas souhaitable d'inscrire le principe dans la Constitution. En revanche, il a voulu être sûr que le texte n'exclut pas la possibilité de rendre le vote obligatoire dans l'avenir »*<sup>411</sup>.

Par ailleurs, à deux reprises, la CEDH a estimé que l'obligation de voter ne constituait pas une interférence dans la liberté de conscience puisqu'elle n'exigeait pas de voter d'une certaine façon et laisser ouverte la faculté de voter blanc<sup>412</sup>.

La question du vote obligatoire en France s'invite de façon récurrente dans les débats. En 2003, Laurent Fabius, Président du Conseil constitutionnel depuis 2016, avait déposé une proposition de loi visant à rendre la participation obligatoire au vote, nécessitant la modification de dispositions du code électoral<sup>413</sup>. Sans succès. Le Président de la République Emmanuel Macron a

---

<sup>409</sup> BENESSIANO William, « Le vote obligatoire », *Revue française de droit constitutionnel*, 2005/1 (n° 61), p. 73-115 - <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2005-1-page-73.htm>

<sup>410</sup> BENESSIANO William, *Op. cit.*, p. 73-15.

<sup>411</sup> Travaux préparatoires de la Constitution du 4 octobre 1958. Avis et débats du Comité consultatif constitutionnel. Séance du vendredi 1<sup>er</sup> août 1958, 6<sup>e</sup> séance, cités par O. Serre, *op. cit.*, p. 16., in BENESSIANO William, « Le vote obligatoire », *Revue française de droit constitutionnel*, 2005/1 (n° 61), p. 73-115

<sup>412</sup> CEDH, *X. c. l'Autriche*, 22 avril 1965, aff. n° 1718/62 et *X. c. l'Autriche*, 22 mars 1972, aff. n° 4982/71.

<sup>413</sup> Proposition de loi visant à rendre la participation obligatoire au vote et modifiant certaines dispositions du code électoral, n° 547, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 janvier 2003 : <http://www.assemblee-nationale.fr/12/propositions/pion0547.asp>.

pour sa part écarté l'idée du vote obligatoire ou d'un vote blanc comptabilisé comme un vote exprimé, dans une annonce d'avril 2019.

Si l'opinion publique peut manifester son hostilité au vote obligatoire dans le contexte actuel, il permettrait toutefois de consacrer des rendez-vous institutionnels quasi-incontournables entre élus et électeurs lors des différents scrutins et ne s'opposerait pas à l'instauration d'autres modes d'expression des citoyens.

Le mouvement des « gilets jaunes » a d'ailleurs remis au premier plan, depuis novembre 2018, la question de la participation citoyenne directe, hors des périodes électorales.

### **b - L'aspiration à des expressions démocratiques directes non représentatives**

Depuis son émergence lors de l'Acte I du 17 novembre 2018, le mouvement des « gilets jaunes » réclame la mise en œuvre d'un référendum d'initiative citoyenne (RIC), ou populaire, permettant l'expression directe des citoyens sur divers sujets et hors du cadre des échéances électorales. Cette revendication manifeste une aspiration à participer davantage aux prises de décisions de l'action publique, voire à exercer plus directement le pouvoir.

À la différence des référendums existant en France, le RIC n'associerait ni le gouvernement ni les députés ou les sénateurs au lancement de ce référendum. Un site internet, encadré par un organisme indépendant de contrôle, serait créé afin de collecter les propositions de lois rédigées par des citoyens. Si une proposition de loi obtient 700.000 signatures recueillies en ligne alors cette proposition de loi devrait être discutée, complétée, amendée par l'Assemblée nationale qui aurait l'obligation - un an jour pour jour après l'obtention des 700 000 signatures -, de la soumettre au vote des Français. Le RIC n'écarterait ainsi pas totalement les parlementaires. On imagine que le Conseil constitutionnel serait consulté, à l'instar des autres types de référendum. Les thuriféraires du RIC semblent vouloir en faire un outil de gouvernance, régulièrement utilisé, plus qu'un mode de consultation ponctuel.

Or, il existe un référendum d'initiative partagé (RIP) présentant quelques similitudes avec le RIC et que les citoyens ont la possibilité de provoquer, du moins partiellement. Ce dispositif est inscrit à l'article 11 de la Constitution, qui précise également les champs d'intervention du RIP. Les

modalités de mise en œuvre du référendum d'initiative partagée sont fixées par les articles 11 et 61 de la Constitution, modifiés par la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008, la loi organique n° 2013-1114 et la loi n° 2013-1116 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution.

À l'initiative du RIP, une proposition de loi référendaire doit être déposée par au moins un cinquième des membres du Parlement (soit au moins 185 députés et/ou sénateurs sur un total de 925), et non pas une proposition « citoyenne », provenant des administrés. Puis, dans un délai d'un mois, le Conseil constitutionnel vérifie que la proposition porte sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la Nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité et qu'elle n'a pas pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an. Ou qu'elle ne porte pas sur le même sujet qu'une proposition de loi rejetée par référendum il y a moins de deux ans. En outre, il doit vérifier qu'aucune disposition de la proposition de loi n'est contraire à la Constitution.

Après validation du Conseil constitutionnel du respect des modalités et de la constitutionnalité de la proposition, une procédure de recueil des soutiens d'au minimum un dixième des électeurs est organisée par le Ministère de l'Intérieur, et ce, durant une période de neuf mois. Si la proposition de loi recueille effectivement le soutien de 10% des électeurs - soit environ 4,5 millions de soutiens - puis n'a pas été examinée au moins une fois par chacune des deux assemblées dans un délai de six mois à compter de la publication au Journal officiel de la décision du Conseil constitutionnel déclarant que le seuil des 10% d'électeurs est atteint, le président de la République la soumet au référendum.

Ainsi, le processus du dispositif de référendum de l'article 11 est long et fastidieux, et n'émane pas réellement d'une initiative citoyenne, même si, dans les faits, la proposition de loi portée par les parlementaires peut être élaborée par des citoyens. Il n'a d'ailleurs jamais abouti pour l'instant. Aussi, le référendum d'initiative citoyenne, porté par les « gilets jaunes », davantage accessible, a pu remporter un certain succès. En avril 2019, le Président de la République a annoncé préférer faciliter la mise en œuvre du référendum d'initiative partagée en proposant d'abaisser à un million le nombre de signatures nécessaires pour saisir le Parlement, tout en écartant le RIC.

Si le RIC n'entraîne pas pour l'instant de mesure de concrétisation, il convient de relever que cette démarche s'inscrit dans une aspiration globale, dépassant le mouvement des « gilets jaunes », de citoyens qui en appellent à une expression directe renforçant la démocratie participative mais dénigrant parfois la démocratie représentative. Dans ce contexte, l'échelon communal, par sa proximité, est le socle de prédilection de l'expression citoyenne.

Parallèlement, pour la première fois, une procédure de RIP a été enclenchée début avril 2019 par 248 députés et sénateurs de La France Insoumise aux Républicains, en passant par le Rassemblement national (RN). Depuis le 13 juin et durant neuf mois, jusqu'au 12 mars 2020, les électeurs inscrits sur les listes électorales peuvent apporter leur soutien à la proposition de loi initiée par ces parlementaires de droite comme de gauche, réclamant la tenue d'un référendum sur la privatisation du groupe aéroportuaire Aéroports de Paris, regroupant les sites de Paris-Charles-de-Gaulle, Paris-Orly et de Paris-Le Bourget. Au total, 4.717.396 soutiens doivent être enregistrés, afin que le référendum puisse être organisé.

Le Conseil constitutionnel a recensé à la date du jeudi 29 août 685.697 soutiens au référendum d'initiative partagée sur la privatisation des Aéroports de Paris (ADP) <sup>414</sup>. Afin de faciliter la collecte des soutiens et dans un souci de transparence, un site dédié a été mis en ligne [www.adprip.fr](http://www.adprip.fr). Malheureusement, des dysfonctionnements ont entaché son lancement et continuent de subsister.

Quelle que soit l'issue escomptée du référendum, il serait intéressant que l'opération de collecte aboutisse, afin de voir se dérouler le processus du référendum de l'article 11 de la Constitution. En effet, à ce jour, seules deux étapes ont été franchies. La première est celle de l'initiative parlementaire. La proposition de loi émane bel et bien d'au moins un cinquième des membres du Parlement à la date d'enregistrement de la saisine du Conseil constitutionnel. La deuxième, portant sur le contenu du texte, a été validée par le Conseil constitutionnel qui a relevé que cette proposition « *a pour objet de prévoir que l'aménagement, l'exploitation et le développement des aérodromes de Paris-Charles-de-Gaulle, Paris-Orly et de Paris-Le Bourget revêtent le caractère d'un service public national au sens du neuvième alinéa du préambule de la*

---

<sup>414</sup> <https://www.adprip.fr/chart.html?g=0>

*Constitution du 27 octobre 1946* »<sup>415</sup>. Elle porte donc sur la politique économique de la nation et les services publics qui y concourent et répond ainsi à l'un des objets cités au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution. De plus, ajoute-t-il, « à la date d'enregistrement de la saisine, elle n'avait pas pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an. Et aucune proposition de loi portant sur le même sujet n'avait été soumise au référendum depuis deux ans » (art. 11, al. 6)<sup>416</sup>. En outre, la proposition de loi n'est pas contraire à la Constitution.

Ainsi, pour la première fois, le Conseil constitutionnel a été amené à examiner une procédure de référendum d'initiative partagée. Dans sa décision, il contrôle *a priori* non seulement la régularité formelle de la proposition de loi qui pourrait être soumise au vote des Français mais aussi sa conformité à la Constitution. Une vérification par anticipation logique puisqu'il refuse de contrôler les textes adoptés par référendum.

D'autres étapes pourraient suivre si la mobilisation citoyenne se manifeste davantage et suffisamment pour que la proposition de loi recueille plus de 4 millions de soutiens. Pour l'instant, le nombre de collectes sur la plateforme dédiée atteint seulement le quart des prévisions. Il faudrait environ 20.000 soutiens enregistrés chaque jour. Or, 4.000 soutiens sont recensés quotidiennement en moyenne... Cette faible participation peut surprendre. En guise d'explication partielle, on soulignera que les soutiens ne sont pas anonymes et peuvent être facilement consultés. À l'instar du vote, tenu secret, ne faudrait-il pas que les soutiens bénéficient eux aussi du principe indispensable au bon fonctionnement de la démocratie du « secret de l'isoloir » ? Il conviendrait de favoriser l'expression citoyenne dans ce cadre également.

La Charte européenne de l'autonomie locale fait d'ailleurs de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques, notamment au niveau local, un enjeu démocratique. « *La participation est mise en avant et, dans ce texte, elle figure avant les autres formes de démocratie, devant la représentation sur laquelle la démocratie repose pourtant, devant la démocratie directe.*

---

<sup>415</sup> CC, n° 2019-1 RIP du 9 mai 2019, *Proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aérodrômes de Paris*.

<sup>416</sup> *id.*

*En traitant la démocratie participative en premier, la Charte en fait la caractéristique de la démocratie locale, ce qui la distingue de la gestion des affaires de l'État »<sup>417</sup>.*

Le texte de la Charte établit sans ambiguïté le lien entre démocratie, décentralisation et proximité. En la ratifiant, les États s'engagent non seulement à octroyer des compétences aux collectivités publiques infra-étatiques, mais aussi à favoriser le développement de la démocratie représentative, participative et directe, c'est-à-dire de mettre en place des outils de la démocratie de proximité.

Aussi, de nouvelles formes de participation et d'expression démocratique directes s'installent et se développent dans le paysage démocratique français, essentiellement dans les communes. En ce sens, les communes, échelon de base et de proximité de la démocratie représentative et participative, doivent s'affirmer comme des acteurs indispensables de la vie démocratique. Plus souples, les nouvelles formes de participation démocratique relèvent d'initiatives extra-légales et ne reposent sur aucun cadre juridique spécifique.

## **B - De nouvelles formes de participation supplémentaires**

Ces formes de participation récentes s'émancipent du caractère représentatif de la démocratie de proximité. Elles valorisent une expression directe (1) bien que non contraignante juridiquement et parfois même une participation directe aux prises de décision (2 et 3). Une façon de remobiliser les citoyens désabusés ?

### **1 - Les « mini-référendums » consultatifs**

Grâce aux « mini-référendums », il s'agit pour les communes de consulter les habitants, *via* des outils et des méthodes simples - par exemple un réseau social ou le site internet de la ville -, sur des sujets locaux : l'aménagement d'une place, le nom d'une rue... Le résultat de la consultation ne s'impose pas aux autorités et ne lie pas juridiquement la municipalité dans ses choix. Il s'agit avant tout de connaître l'avis d'une partie des habitants, sans qu'aucun seuil de participation ne soit

---

<sup>417</sup> VIARD (C.), « À propos de la démocratie de proximité », in CHICOT (P.-Y.) (sous la direction de), *Décentralisation et proximité, territorialisation de l'action publique locale*, Dalloz, collection Actes, 2013.

imposé. Toutefois, selon l'opinion exprimée, les réactions suscitées et l'ampleur de la participation au « mini-référendum », il peut être opportun pour la majorité municipale d'en tirer les conclusions appropriées.

La ville de Lomme, commune associée à Lille depuis 2001, a proposé en 2018 et 2019 deux consultations non contraignantes juridiquement mais permet de sonder l'opinion et les préférences des habitants. Le premier « mini-référendum » a été organisé sur le site internet de la ville en juin 2018 et a sollicité les habitants sur l'aménagement du parvis de l'hôtel de ville. 700 personnes ont consulté la page et 337 ont répondu au questionnaire en ligne. Les habitants disposaient de 24 jours pour s'exprimer.

La deuxième consultation de ce type s'est déroulée durant un mois en février et mars 2019. Il s'agissait de recueillir les avis des habitants sur la qualité de l'accueil en mairie de Lomme : accueil physique, accueil téléphonique, délais de réponse, état des locaux... Ce mini-référendum en ligne, doublé de questionnaires couchés sur papier, a remporté moins de succès.

À chaque fois, dans un souci de transparence, une restitution de ces opérations ponctuelles de démocratie participative est consultable. Il s'agit pour le maire de Lomme de recueillir la parole des habitants, de s'en inspirer, et d'apporter un éclairage supplémentaire sur les projets de la commune.

Le maire de Lomme, Roger Vicot, estime que la démocratie participative s'est beaucoup développée ces derniers temps. Alors que Lomme n'était pas l'obligation de créer des conseils de quartiers, ils ont vu le jour en 2002. Le dispositif s'étant essouffé, un terme y a été mis en 2016. A alors été institué un conseil citoyen, dans lequel chaque quartier est représenté et est en capacité de travailler sur différentes thématiques. De plus, « *Nous avons également instauré des ateliers urbains de proximité, des mini-référendums sur internet, par exemple sur l'aménagement du quartier de la mairie, un conseil des enfants et un conseil des sages, qui marche très bien* », égrène Roger Vicot <sup>418</sup>.

---

<sup>418</sup> Entretien en annexe.

Contrairement aux « mini-référendums », les budgets participatifs lancés par les communes engagent les collectivités et aboutissent à la réalisation des projets sélectionnés.

## **2 - Les budgets participatifs**

Très en vogue actuellement, les budgets participatifs se multiplient depuis cinq ans, le plus fréquemment à l'initiative des communes. Ils découlent d'un dispositif donnant la possibilité aux habitants ou aux personnes travaillant sur la commune de présenter des projets contribuant au développement du territoire, dans le cadre d'une enveloppe budgétaire impartie. Le dispositif sollicite les habitants à trois reprises : lors de la conception des projets, lors du vote et de la sélection des projets par un jury citoyen, puis lors de la réalisation du projet. Ils peuvent être lancés par toutes les communes, de 1.500 habitants, et moins, à plus de deux millions (Paris).

Les budgets participatifs ne possèdent pas de cadre juridique particulier. Ils relèvent de règles locales et non nationales formalisées dans des conventions ou des chartes, sortes de modes d'emploi contractuels, par lesquels les communes s'engagent.

Les budgets participatifs donnent un pouvoir, certes relatif, de décision aux habitants, et non plus seulement à la frange des électeurs inscrits sur les listes électorales. Selon les règles établies par les communes peuvent aussi participer des enfants, des adolescents, et tout habitant quelle que soit sa nationalité. Le citoyen, même mineur, peut agir au quotidien, dans la proximité, en décidant d'installer un potager bio ouvert à tous sur sa commune, en prônant le réaménagement d'une place ou en organisant un karaoké géant. Les budgets participatifs s'imposent comme une nouvelle forme de participation décisionnelle, et donnent un pouvoir concret aux habitants qui y contribuent. Certains estiment d'ailleurs que la participation démocratique aux budgets participatifs peut conduire à « l'empowerment » des citoyens, c'est-à-dire qu'ils favorisent une reprise du pouvoir par ces derniers.

Ainsi, ces cinq dernières années, plus de 80 collectivités, dont Paris ou le Département du Gers, ont déjà adopté le dispositif des budgets participatifs et six millions de Français y ont

participé, soit en présentant un projet, soit en votant, selon le site [lesbudgetsparticipatifs](https://lesbudgetsparticipatifs.fr) <sup>419</sup>, qui recense les initiatives. Selon les collectivités, les modalités de vote varient (âge, possibilité de système de vote à deux niveaux, en ligne ou dans les mairies...).

Les propositions doivent répondre à plusieurs conditions : relever des compétences de la commune, porter sur un site lui appartenant au besoin, être d'intérêt général et ne pas concurrencer d'autres projets en cours de réalisation. Par ailleurs, elles ne doivent pas entraîner de frais de fonctionnement.

En outre, les idées émises sont soumises aux services municipaux qui analysent leur faisabilité technique et financière, leur légalité et leur caractère d'intérêt général. Ainsi, un effort de pédagogie est mené pour expliquer aux habitants pourquoi leur idée n'a pas été retenue. Le budget participatif peut donc aussi avoir pour effet de sensibiliser les habitants à l'action publique d'une collectivité et à son champ de compétences.

Les sommes dévolues aux budgets participatifs, souvent environ près de 5% du budget d'investissement de la commune, oscillent entre des montants symboliques, pour les plus petites villes, à de véritables dotations. Pour la durée du mandat en cours, Paris y consacre près d'un demi-milliard d'euros, et près de 5% de la population y prend part <sup>420</sup>. En 2006, à l'occasion de son premier budget participatif, Grenoble a alloué une somme de 800.000 euros.

La ville de Roubaix compte lancer deux budgets participatifs. À chaque année sa formule. Le premier budget participatif, abouti en 2019, se consacrait aux quartiers Est de la commune. Les projets imaginés devaient être en lien avec ces territoires. Dès l'âge de 7 ans, les enfants pouvaient participer aux montages de dossiers et voter. Après vote volontaire de la population, six projets sur 59 ont été retenus et devraient être réalisés d'ici à 2020. Roubaix s'est engagée à les financer pour un montant total de 100.000 euros. Parmi eux : le réaménagement d'une place publique, l'installation de boîtes à livres, la création d'une fresque, le réaménagement d'une cour de récréation...

---

<sup>419</sup> <https://lesbudgetsparticipatifs.fr/le-budget-participatif-nouveau-contrat-democratique-et-solidaire/>

<sup>420</sup> <https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/>

En 2020, le budget participatif sera consacré à un thème, la culture, et s'étendra à tous les quartiers de la ville aux 1.000 cheminées. Une enveloppe de 15.000 euros accompagne le lancement de la démarche. Dix projets ont d'ores et déjà été déposés dans les mairies de quartier ou en ligne. Les thèmes des dossiers soumis sont variés : organisation d'une soirée de karaoké géante, création d'une chorale interculturelle, mise en place d'un parcours touristique atypique ou encore création d'un orchestre participatif. L'arbitrage devrait intervenir avant la fin de l'année 2019.

La ville de Lille et ses communes associées, Lomme et Hellemmes, initient également le dispositif pour la deuxième année consécutive et lui consacre 1,5 million d'euros. Tous les habitants ou associations de ces trois communes sont invités à monter un projet et à déposer un dossier avant le 15 septembre 2019 sur le site [participez.lille.fr](http://participez.lille.fr). Des catégories sont proposées : aménagement urbain, culture/loisirs/sports, innovation sociale et numérique, solidarité, propreté urbaine et réduction des déchets, etc.

En 2018, le dispositif avait rencontré un franc succès. Au terme d'un vote reposant sur le volontariat des habitants puis d'une sélection par un jury citoyen sur la faisabilité des projets, 18 projets ont été retenus et devraient être réalisés en 2019 et 2020. L'un d'eux porte sur la création de 10 totems culturels conçus par tous les élèves d'une école afin d'apporter des informations sur le patrimoine culturel du quartier. Un autre a émis l'idée de réaliser un espace paysager et potager bio à la place d'une friche. Une grainothèque complètera l'endroit, tandis que diverses animations s'y tiendront régulièrement : ateliers de jardinage, expositions et performances artistiques.

En impliquant le citoyen par un appel à projets puis par un vote sur ces derniers, le budget participatif s'oriente vers une forme de démocratie directe qui semble, pour certains, même déposséder les élus d'une partie de leur souveraineté. Pourtant la source du pouvoir reste aux mains des élus puisque le budget participatif n'est qu'une partie du budget global et qu'il leur appartient de lancer ou non le dispositif qui ne constitue nullement une obligation. Certains suggèrent de conférer une existence institutionnelle aux budgets participatifs, en imaginant une nomenclature et en le transformant en budget annexe, ouvrant ainsi l'accès à la saisine des chambres régionales des comptes.

Un autre dispositif de participation active des habitants émerge en parallèle : celui des appels à contribution en faveur de projets municipaux.

### 3 - Les premiers appels à contribution financière de projets municipaux

Fait nouveau, les habitants peuvent choisir de participer financièrement, ou pas, à l'installation ou à l'amélioration d'un équipement d'intérêt communal. Ainsi, la ville de Fourmies, dans le Nord, démonstrateur de la Troisième Révolution industrielle (rev3), a lancé la première campagne de financement participatif dans les Hauts-de-France, dont l'initiative appartient à une collectivité territoriale. Il s'agit ici de financer les toitures photovoltaïques de deux écoles de la commune. La ville espérait collecter 48.000 euros.

Le principe est similaire aux autres campagnes de financement participatif destinés aux particuliers ou aux entreprises : les habitants qui le souhaitent, et les non résidents de Fourmies, se rendent sur le site [www.lendosphere.com/fourmies](http://www.lendosphere.com/fourmies) dont une page est consacrée au projet fourmisien. Les administrés découvrent ainsi le projet porté par la ville, le coût, les enjeux et choisissent librement de contribuer au projet pour un montant d'un minimum de cinq euros et un maximum de 2.000 euros. La campagne était toutefois réservée aux habitants de la région Hauts-de-France.

Sur le site, on peut lire que : « *Dans l'objectif de créer des emplois et de devenir territoire à énergie positive à 2050, Fourmies s'engage dans une transition énergétique ambitieuse. Cette ambition a été reconnue au niveau européen : Fourmies a été lauréate, avec 11 partenaires (situés en Angleterre, en Belgique, aux Pays-Bas et en France), d'un appel à projets européen intitulé Interreg 2 Mers. Ce programme permet à Fourmies, seule commune française à être lauréate du projet Solarise, de bénéficier d'une subvention pour l'étude du potentiel des toitures municipales et l'investissement dans trois installations solaires. Grâce à ce programme européen, Fourmies installera en 2020 près de 1.000 m<sup>2</sup> de panneaux photovoltaïques, dont ceux des écoles Aragon et Mendès-France présentés dans cette opération* ». La commune est également signataire d'un Contrat de Transition Écologique et Solidaire soutenu par l'État et fait partie des premières collectivités engagées dans ces contrats lancés en 2018.

Après avoir présenté son ambition, la ville de Fourmies précise le projet de financement des toitures photovoltaïques : « *Dans le cadre de la rénovation et de la reconstruction des écoles Aragon et Mendès-France, Fourmies développe un projet de toiture photovoltaïque qui se prolongera sur le préau. Cette centrale de 98 kWc permettra de produire environ 85.000 kWh par*

*an, soit l'électricité correspondant à la consommation de plus de 50 ménages. Cette installation est la première des trois installations prévues en 2020. L'investissement nécessaire pour cette installation, d'une valeur totale de 120.000 euros, est couvert à 60% par la subvention européenne. Ainsi, seuls 48.000 euros doivent être financés par la Commune qui veut, grâce au financement participatif, permettre à tous ceux qui le souhaitent, et en priorité aux Fourmisiennes et Fourmisiens, de contribuer à ce financement et de bénéficier des retombées économiques de cette installation ».*

Au 11 juin 2019, soit 6 jours avant la clôture de la campagne, le projet avait recueilli en ligne 38.215 euros grâce à 58 prêteurs. Au total, 66 prêteurs se sont mobilisés afin d'atteindre l'objectif de collecte de 48.000 euros et assurer la réussite de l'opération. Ce premier appel à contribution participatif émanant d'une commune a ainsi rencontré un véritable succès.

Ce projet se rattache à une compétence de la commune, l'enseignement primaire, et propose aux volontaires de prêter une somme d'argent qu'ils déterminent eux-mêmes, et dont ils seront remboursés dans les quatre années suivant l'opération, moyennant un versement complémentaire engendré par un taux d'intérêt annuel s'élevant à 2,2%. Cette forme de participation, autre que consultative ou électorale, est tout à fait inédite.

On peut supposer que la participation à la campagne de financement équivaut à une approbation donnée au projet, quel que soit le montant octroyé par l'habitant. Ainsi, ce type de projet peut s'apparenter, dans une certaine mesure, à une consultation de proximité : si elle ne recueille que peu de contributions, on peut en déduire que le projet suscite peu d'intérêt ou le rejet. Au contraire, si l'opération de collecte atteint son objectif rapidement, on est porté à croire que la population y adhère. En ce sens, on relèvera également que ce projet a été rendu public puisque présenté sur un site internet accessible à tous et relayé dans certains médias <sup>421</sup>.

Bien sûr, il ne faudrait pas conclure que tout projet de financement participatif parvenu à atteindre son objectif fédère l'assentiment d'une majorité de la population. Toutefois, on peut assimiler une telle campagne à une sorte de baromètre d'opinion puisqu'elle est susceptible d'entraîner des expressions d'adhésions ou de mécontentement. On peut imaginer qu'un projet

---

<sup>421</sup> « Premier financement participatif pour une collectivité », *La Voix du Nord*, 23 mai 2019.

semblable appelant à financer la réparation de la toiture d'un bâtiment municipal en vue de l'installation d'antennes relais aurait susciter diverses réactions.

Cet exemple d'appel à contribution peut être rangé parmi les types de consultations de proximité, pour lesquelles les habitants ont tout loisir de participer ou pas, à l'instar des enquêtes publiques. Il permet aux administrés de soutenir un projet qui a remporté leur adhésion. À l'inverse, si un projet déclenche l'ire de la population, on peut imaginer que des manifestations de désapprobation verraient le jour.

D'autres appels à contribution émanant de collectivités territoriales ou d'entités publiques ont émergé, notamment sur la plateforme « collecticity »<sup>422</sup>, sous la forme de prêts avec intérêts ou de dons avec contrepartie. Les projets soutenus relèvent de l'aménagement et du développement du territoire, très fréquemment dans un souci de préservation de l'environnement. Les projets sont variés : réaliser des jardins partagés de permaculture, participer à la construction d'une usine de biométhane, favoriser l'adaptation de la ville aux risques climatiques via une opération d'observation de l'atmosphère, etc.

La pratique d'appel à contribution, ou crowdfunding par une collectivité est encadrée par le CGCT qui permettait déjà aux communes de financer leurs projets en faisant appel à l'épargne de leurs habitants, notamment par voie de souscription publique (CGCT, art. L.1611-3 abrogé par l'ordonnance du 10 mai 2017). Mais le développement d'internet et des réseaux sociaux a conduit l'État à publier l'ordonnance n° 2014-559 du 30 mai 2014 relative au financement participatif. Les communes et leurs groupements peuvent désormais bénéficier des techniques de crowdfunding permettant de mobiliser les ressources financières provenant de leurs habitants et, au-delà de leur territoire, des personnes désireuses de contribuer au financement d'un projet local. Ainsi, les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent confier à un organisme public ou privé l'encaissement de recettes issues des projets de financement participatif au profit d'un service public culturel, éducatif, social ou solidaire (CGCT, art. L.1611-32-9). C'est en conséquence des dispositions réglementaires qui permettent aux collectivités territoriales de confier à des tiers l'encaissement de leurs recettes par des conventions de mandat, après avis conforme de leur comptable public (CGCT, art. L.1611-7-1) que ce dispositif a été étendu aux collectivités

---

<sup>422</sup> <https://www.collecticity.fr/>

territoriales. Cette procédure devra donc respecter les modalités de la procédure du mandatement de l'encaissement des recettes publiques locales telles qu'elles résultent des dispositions du CGCT.

De la sorte, toute commune est susceptible d'initier un appel à contribution à l'instar des entreprises ou des particuliers, cet appel revêtant dans ce cadre un aspect consultatif, intégrant le domaine de la démocratie participative et de proximité.

Enfin, dans une moindre mesure, la participation des citoyens à la conception des Agendas 21 locaux peut relever d'une forme de démocratie participative. L'article 254 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 indique que « *En référence à ses engagements internationaux et nationaux en matière de territoires et de villes durables, l'État encourage les projets territoriaux de développement durable et les agendas 21 locaux portés par les collectivités territoriales ou leurs groupements* ». Défini par l'article L. 110-1 C du Code de l'environnement comme « *un projet territorial de développement durable* », l'Agenda 21 local est un programme d'actions, définissant les objectifs et les moyens de mise en œuvre du développement durable du territoire. Il est élaboré à l'initiative de la collectivité, en concertation avec l'ensemble de ses acteurs socio-économiques et les citoyens. L'Agenda 21 local se révèle ainsi être un outil de démocratie de proximité encouragé par l'État.

La commune imagine de nouveaux outils et utilise ceux que le législateur a créés afin de s'affirmer en tant qu'échelon idoine de la démocratie de proximité et participative. Échelon incontestable d'expression des citoyens, la commune bénéficie par ailleurs de l'émergence de nouveaux modèles susceptibles de lui redonner du sens à l'action publique de proximité et des compétences.

### **Section 3 – Communes nouvelles, « communes-communautés » et métropoles : la diversification des statuts communaux**

De prime abord, le dispositif de création de commune nouvelle a pu être assimilé à un échec. Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, alors que la France compte enfin moins de 36.000 communes, les rapprochements de 1.090 communes ont créé 317 communes nouvelles<sup>423</sup>. Il convient à présent d'évoquer un succès non négligeable en comparaison avec de précédentes initiatives, remédiant au sempiternel émiettement communal tant décrié (**A**). Le dispositif de « communes-communautés » récemment adopté complète opportunément l'émergence des communes nouvelles en leur offrant la possibilité d'exercer les compétences d'un EPCI à fiscalité propre (**B**). Tandis que les statuts des communes s'enrichissent, ceux des métropoles, ainsi que leur rôle, méritent d'être clarifiés, voire interrogés, dans un souci de cohérence du bloc communal (**C**).

#### **A - Les communes nouvelles : un remède à l'émiettement communal ?**

Si dans un premier temps, le dispositif de créations de communes nouvelles impulsé en 2010 a rencontré peu de succès, la réflexion engagée dès 2014 et concrétisée par 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 a su lever par la suite les principaux freins enrayant les démarches des maires favorables à une fusion. Ainsi, entre le 1<sup>er</sup> janvier 2013 et le 1<sup>er</sup> janvier 2015, seules 25 communes nouvelles avaient vu le jour. On précisera à ce stade qu'un an avant les élections municipales aucune commune nouvelle ne peut être créée. La loi du 16 mars 2015 précitée semble avoir joué un rôle de catalyseur puisque du 1<sup>er</sup> janvier 2015 au 1<sup>er</sup> janvier 2016, 300 communes nouvelles ont émergé. En 2018, 239 communes nouvelles ont vu le jour<sup>424</sup>. Ainsi, au 27 juillet 2019, la France comptait 794 communes nouvelles regroupant plus de 2.500 communes et une population de 2,4 millions d'habitants<sup>425</sup>.

---

<sup>423</sup> DONIER (V.), *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Collection « Les Mémentos », Série « Droit public », 2<sup>e</sup> éd., 2017, p. 77.

<sup>424</sup> <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/la-proposition-de-loi-communes-nouvelles-est-adoptee>

<sup>425</sup> <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/la-proposition-de-loi-communes-nouvelles-est-adoptee>

Selon Vincent Aubelle <sup>426</sup>, le succès est indiscutablement au rendez-vous depuis 2015 : « si les débuts liés à la mise en œuvre de celles-ci furent quantitativement limités, tel n'est plus le cas depuis l'année 2015 : le nombre de communes qui se sont engagées dans la création d'une commune nouvelle au cours de cette année aboutit, depuis la Révolution française, à enregistrer la réduction la plus importante de nombre de communes dans une année ». « Alors que la loi de 1971 n'avait permis de supprimer que 1 068 communes jusqu'en 2010, ce sont 1 243 communes qui ont disparu au cours des seules années 2015 et 2016. Au final, ce sont 517 communes nouvelles regroupant 1 760 communes qui ont été créées ces deux dernières années », pose à son tour Jean-Marc Pastor en 2017 <sup>427</sup>.

La dynamique des communes nouvelles émane aussi bien de petites communes rurales que de territoires urbains. La répartition territoriale n'est pas uniforme, souligne toutefois le sénateur Mathieu Darnaud. « (...) Alors que de nombreuses communes nouvelles ont été créées dans le grand Ouest de la France (dans la Manche et en Maine-et-Loire), d'autres départements, principalement dans l'arc méditerranéen (Ardèche, Alpes-Maritimes, Vaucluse) n'en dénombrent aucune » <sup>428</sup>. « Toutes les régions sont concernées, à l'exception de la Corse et des collectivités d'outre-mer. Mais les Pays de la Loire et la Normandie concentrent à elles seules plus de la moitié des communes fondatrices des communes nouvelles », complète Jean-Marc Pastor <sup>429</sup>. « En outre, l'apport technique des services de l'État a été essentiel dans le choix de périmètre ; les territoires qui ont vu l'émergence de plusieurs communes nouvelles sont ceux où l'accompagnement a été le plus efficace », soulignent à leur tour François Gatel et Christian Manable <sup>430</sup>. Et de citer les exemples du Calvados et du Maine-et-Loire.

---

<sup>426</sup> BELDA (P.) in AUBELLE (V.), COURTECUISSÉ (C.), PASQUIER (R.) et KADA (N.) (sous la direction de), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger Levrault, 2017 p. 227.

<sup>427</sup> PASTOR (J.-M.), « Le boom des communes nouvelles », *AJDA*, 2017, n°11, p. 599.

<sup>428</sup> DARNAUD (M.), *Rapport d'information de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) par la mission de contrôle de suivi des lois de réforme territoriale (2) sur la revitalisation de l'échelon communal*, Sénat, Rapport, n°110, 7 novembre 2018, p. 46.

<sup>429</sup> PASTOR (J.-M.), *Op. cit.*, p. 599.

<sup>430</sup> MANABLE (C.) et GATEL (F.), *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1) : les communes nouvelles, histoire d'une révolution silencieuse. Raisons et conditions d'une réussite*, Sénat, Rapport, n°563, 28 avril 2016, p. 21.

La création de ces communes nouvelles explique en grande partie la diminution du nombre total de communes à moins de 36.000, puis à moins de 35.000 entités, sur le territoire national <sup>431</sup>. Ainsi au 1<sup>er</sup> janvier 2016, le nombre de communes avait été réduit de 775 unités, la création de 317 communes nouvelles ayant rassemblé 1.090 communes. Au 27 juillet 2019, la France compte moins de 35.000 communes, grâce à la création de 794 communes nouvelles entre le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et le 1<sup>er</sup> janvier 2019, dont 239 en 2018 <sup>432</sup>. « Pour mesurer l'ampleur de ce résultat, il est nécessaire de le mettre en perspective avec la politique de fusions de communes conduites entre 1971 et 2010. Entre ces deux dates, il y eut 1.337 communes supprimées, mais, ce qui est souvent occulté, 238 furent recréées, soit un solde net de 1.099 communes » <sup>433</sup>. Vincent Aubelle qui prédiait en 2015 : « Même s'il est regrettable que l'examen de cette proposition de loi (loi n°2015-292 du 16 mars 2015, ndlr) ait été déconnectée du projet de loi NOTRe, les dispositions introduites, tant au niveau institutionnel que pour ce qui concerne les aspects financiers et fiscaux, permettent de fluidifier les conditions de fonctionnement des communes nouvelles et d'augurer de nombreuses créations dans les années à venir » <sup>434</sup>.

Avant d'aborder les modalités de création de la commune nouvelle (1), son fonctionnement (2), ses atouts et inconvénients (3) puis de s'interroger sur l'attractivité réelle du dispositif (4), nous précisons qu'aucune commune nouvelle ne pourra voir le jour en 2020, comme en 2014. En effet, les communes nouvelles ne peuvent être créées dans l'année précédant les élections municipales.

## 1 - La création de la commune nouvelle

Près de 40 ans après la loi Marcellin de 1971, le législateur a réinvesti le dispositif de fusion de communes avec la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010, complétée par 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. Ce second texte, et auparavant deux amendements à la loi de finances n°2013-1278 du 29

---

<sup>431</sup> MANABLE (C.) et GATEL (F.), *Op. cit.*, p. 19.

<sup>432</sup> <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/la-proposition-de-loi-communes-nouvelles-est-adoptee>

<sup>433</sup> BELDA (P.), « Communes nouvelles » in AUBELLE (V.), COURTECUISSÉ (C.), PASQUIER (R.) et KADA (N.) (sous la direction de), *Op. cit.*, p. 227.

<sup>434</sup> AUBELLE (V.), « Les conditions de fluidification du fonctionnement de la commune nouvelle », *AJCT*, 2015, n°2, p. 89.

décembre 2014 et la proposition de loi portée par Jacques Pélissard<sup>435</sup>, complétée par la proposition de loi portée par M<sup>me</sup> Pirès-Beaune<sup>436</sup>, ont considérablement assoupli les modalités de création et de fonctionnement d'une commune nouvelle.

Ces propositions de loi reposaient « *sur l'affirmation du caractère irremplaçable des services de proximité fournis par l'échelon communal, dont l'existence est pourtant menacée par les difficultés financières et démocratiques qu'a révélées le déficit de candidatures aux dernières élections municipales. Il s'agit également d'offrir des perspectives aux territoires qui ne s'inscrivent pas dans le fait urbain organisé dans le cadre métropolitain* »<sup>437</sup>.

La place de l'initiative parlementaire a ainsi été déterminante. « *C'est particulièrement vrai pour la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 dont la plume, en matière de commune nouvelle, a été largement portée par Michel Mercier en fonction de sa forte expérience d' élu local. C'est de nouveau vrai pour la loi n°2015-292 du 16 mars 2015 qui résulte d'une proposition parlementaire portée par Jacques Pélissard (président de l'Association des maires de France) et Christine Pirès-Beaune* »<sup>438</sup>.

On ne rappellera que très brièvement l'échec de la « loi Marcellin » n°71-588 du 16 juillet 1971. En 1999, 283 communes issues de fusion simples avaient vu le jour, 1.039 avaient préféré la formule de la fusion-association. Des chiffres peu conséquents, contrebalancés par plus de 200 rétablissements de communes qui avaient opté pour une fusion. Le vocable de « fusion » a d'ailleurs été minoré dans l'approche du dispositif de création de la commune nouvelle. « *Certes, pour ne pas effrayer les habitants ou ranimer de douloureux souvenirs, le terme "fusion" a été définitivement écarté et toute commune nouvelle ne peut se créer que sur la base de la thèse d'un libre volontariat des communes fondatrices, amenées à devenir le cas échéant des "communes déléguées" au sein d'une plus grande entité* »<sup>439</sup>.

---

<sup>435</sup> Assemblée nationale, n°1778, 2013/2014, relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, déposée le 11 février 2014.

<sup>436</sup> Assemblée nationale, n°2021, 2013/2014, pour des communes fortes, vivantes et efficaces, enregistrée le 11 juin 2014.

<sup>437</sup> LE ROUX (M.), « La loi du 16 mars 2015, un second souffle pour les communes nouvelles », *AJDA*, 2015, n°22, p. 1266.

<sup>438</sup> KADA (N.), « Les communes nouvelles, vous avez dit nouvelles ? », *RFAP*, 2017/2, n° 162, p. 269.

<sup>439</sup> KADA (N.), *op. cit.* p. 268.

De nouvelles règles de création des communes nouvelles ont été édictées, reposant sur trois éléments essentiels : la méthode d'élaboration de la loi relative aux communes nouvelles, le volontariat comme socle de création de la commune nouvelle et la souplesse. Il ne s'agit plus cette fois de fusion simple ou de fusion association mais de création de « communes nouvelles », soit en lieu et place de communes voisines, soit d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Les modalités de création de la commune nouvelle peuvent varier, tandis que l'association des habitants semble incontournable.

#### **a - Des modalités de création de la commune nouvelle et des communes déléguées**

La commune nouvelle permet d'instaurer une commune plus importante que celles constituées par ses communes membres sans que disparaissent les éléments constitutifs des entités : leur nom, leurs limites territoriales, leur mairie et la possibilité de créer des conseils communaux. La conception émane des acteurs locaux, il n'existe aucune obligation de création d'une commune nouvelle contrairement à la logique de la coopération intercommunale contraignant les communes à rejoindre un EPCI.

Depuis 2015, quatre processus de création de communes nouvelles se distinguent. La première se résume à un accord unanime des conseils municipaux des communes se prononçant à la majorité simple et se portant membres de la future commune nouvelle. Dans ce cas, un simple arrêté préfectoral suffit, tant que les communes sont situées dans le même département, et la population n'a pas à être consultée. « *Il va sans dire aussi que si cette première formule est la plus simple, elle implique néanmoins dans la pratique un sérieux travail préparatoire des maires et des principaux élus municipaux concernés* »<sup>440</sup>.

Deux autres procédés de création nécessitent l'approbation à la majorité qualifiée des conseils municipaux des communes membres, à la suite de leur initiative, d'un EPCI à fiscalité propre ou une demande explicite de l'EPCI en question. Ces deux modes exigent l'accord des deux tiers des conseils municipaux représentant plus des deux tiers de la population totale de l'EPCI, soit une majorité qualifiée spécifique, suivi d'une consultation des personnes inscrites sur les listes

---

<sup>440</sup> VERPEAUX (M.) et PECHEUL (A.), *Les communes nouvelles*, Lexis Nexis, 1<sup>re</sup> éd., 2016, p. 16.

électorales approuvant cette création. Un arrêté préfectoral s'ensuit pour valider cette création. Dans le troisième cas, « (...) la commune nouvelle récupère l'ensemble des compétences de la structure intercommunale à laquelle elle se substitue, et permet ainsi de ne pas opérer de rupture au regard de l'histoire intercommunale »<sup>441</sup>, préfigurant ainsi le dispositif des « communes-communautés ».

La quatrième possibilité de création d'une commune nouvelle implique l'accord des conseils municipaux concernés et de la population suite à une initiative du préfet. Dans ce cas, la procédure débute par la délimitation du périmètre émanant du représentant de l'État dans le département. Chaque organe délibérant doit ensuite se déterminer selon des modalités spécifiques.

La décision de fusionner est prise par arrêté préfectoral suite au référendum prévu dans les trois dernières hypothèses de création de commune nouvelle. « On doit déduire de la nature contraignante du référendum que le préfet dispose d'un pouvoir lié pour décider la fusion »<sup>442</sup>. Tenu de la prononcer si la population s'exprime favorablement au projet de fusion, le préfet doit l'abandonner dans le cas contraire<sup>443</sup>. Quant au seuil minimal de participation électorale, il n'est pas impératif. Le préfet peut alors user de son pouvoir d'appréciation et décider de la fusion, même si les conditions de participation s'avèrent insuffisantes.

L'absence d'inconstitutionnalité de la décision de procéder à une fusion au regard du principe de libre administration a été validée par le Conseil d'État en 2010 dans la décision précitée<sup>444</sup> et par le Conseil constitutionnel<sup>445</sup>.

Dans le cas d'une création simple de commune nouvelle, c'est-à-dire d'une commune nouvelle dénuée de communes déléguées, les effets sont radicaux : elle emporte la perte de personnalité juridique des communes fondatrices et éventuellement la disparition de l'EPCI à fiscalité propre qui les regroupait et leur a servi de socle (CGCT, art. L. 2113-5). En revanche, dans le cas où la commune nouvelle conserve des communes déléguées, l'acquisition de statut de

---

<sup>441</sup> AUBELLE (V.), « Considérations financières autour de la commune nouvelle », *AJCT*, 2014, n°4, p. 199.

<sup>442</sup> FAURE (B.), *Droit des collectivités territoriales*, Précis Dalloz, 4<sup>e</sup> éd., 2016, p. 326.

<sup>443</sup> CE, sect., 20 octobre 2010, *Commune de Dunkerque*, req. n°306643.

<sup>444</sup> *id.*

<sup>445</sup> CC, 2 juillet 2010, n°2010-12 QPC, *Commune de Dunkerque*.

commune déléguée est de droit, sauf délibérations concordantes des conseils municipaux (CGCT, art. L. 2113-10 modifié par la loi n°2015-292 du 16 mars 2015).

Le retour à l'existence juridique autonome d'une commune déléguée est néanmoins possible. Les lois n°2010-1563 de 2010 et n°2015-292 de 2015, comme celle n°71-588 de 1971, n'ont cependant inscrit aucune disposition à ce sujet. C'est le Conseil d'État qui a apporté une réponse en validant la pratique de défusion des communes par ses décisions <sup>446</sup>. « *Pour rétablir l'autonomie d'une commune "historique", il convient alors de faire appel à une procédure plus générale, c'est-à-dire à une procédure qui est ouverte à toutes les communes, résultant d'une fusion ou non. Cette procédure consiste à modifier les limites territoriales de la commune nouvelle* », selon les articles L. 2112-2 à L. 2112-13 du CGCT <sup>447</sup>.

De plus, une commune nouvelle peut évoluer et intégrer une autre commune nouvelle. En 2015, quatre communes nouvelles ont été créées à partir de communes nouvelles existantes. Pour exemple, la commune nouvelle de Bleury-Saint-Symphorien, créée le 1<sup>er</sup> janvier 2012, a été rejointe par celle d'Auneau.

Des communes déléguées peuvent ainsi être instaurées sauf volontés contraires des entités, c'est-à-dire des communes fondatrices. Sont alors institués un maire délégué et une mairie annexe pour chaque commune déléguée. Le maire délégué, adjoint au maire de la commune nouvelle de droit, conserve la qualité d'officier d'état civil et d'officier de police judiciaire. Il peut également recevoir des délégations du maire. La commune déléguée possède l'avantage d'être « *une structure légère* » <sup>448</sup> sans s'apparenter à une coquille vide. Elle possède un conseil municipal, encore appelé communal, facultatif, elle peut être consultée et peut gérer des dotations relatives aux équipements dont la gestion lui a été confiée. En somme, la commune historique, devenue déléguée, peut conserver une identité propre, où il est encore possible de se marier, de procéder à des actes d'état civil et conservant un nom sur des panneaux. Le maintien des communes déléguées n'est pas une obligation - une commune déléguée pouvant être supprimée à la majorité simple de ses membres

---

<sup>446</sup> CE, 22 mai 1981, *Brulez et a.*, req. n°21691, 21777, 21778 et 21779 ; CE, 18 mars 1994, *Commune d'Aigueblanche*, req. n°140111.

<sup>447</sup> VERPEAUX (M.) et PECHEUL (A.), *Op. cit.*, p. 30.

<sup>448</sup> DARNAUD (M.), *Op. cit.*, p.48.

(CGCT, art L. 2113-10) - mais peut constituer dans un premier temps, un élément de réassurance auprès des élus en place et des habitants.

Les dispositions qui régissent la commune nouvelle se fondent sur la possibilité reconnue à toutes les communes de recourir aux dispositions offertes aux seules villes de Paris, Lyon et Marseille depuis 1982 (loi n°82-1169 du 31 décembre 1982, relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale). Cette organisation mêle les arrondissements qui, réunis, forment la commune. À noter que la qualité de collectivité territoriale n'est pas attribuée aux communes déléguées, seule la commune nouvelle accédant à ce statut.

Pour chaque création de commune nouvelle, élus et population sont associés dès le début de la construction du projet.

### **b - L'indispensable association des habitants et des élus au projet de création**

La participation éventuelle des administrés au processus de création et l'adhésion volontaire des communes semblent primordiales dans le processus de création de la commune nouvelle. Le peu de succès rencontré par la loi Marcellin n°71-588 de 1971 s'expliquerait en effet par l'apparition de discordances de majorité au sein des conseils des communes fusionnées et associées. Le régime proposé depuis 2010 se révèle fort heureusement plus souple et évite les écueils de tensions internes, ce que nous développerons par la suite. Nicolas Kada apporte un éclairage à la fois critique et historique : *« Certes, cette liberté communale peut également être appréhendée comme le fruit d'un lobbying intense effectué sur ce point par l'Association des maires de France. Mais cette condition d'unanimité rappelle simplement celle qui était requise à l'origine (en 1890) pour l'institution d'un syndicat intercommunal à vocation unique, avant d'être abandonnée en 1959. La souplesse tant vantée par la doctrine (Donier, 2016, par exemple) en ce domaine est une réalité : les règles de création de la commune nouvelle témoignent donc clairement de cet esprit de liberté, reposant essentiellement sur des votes à la majorité simple dans chacune des communes concernées »* <sup>449</sup>.

---

<sup>449</sup> KADA (N.), *Op. cit.*, p. 270.

Comme exposé précédemment, dans trois cas de figure de création d'une commune nouvelle, une consultation invite les électeurs à se prononcer sur celle-ci, ce qui constitue le principal mode d'expression des habitants sur le projet de création. La participation au scrutin doit être supérieure à la moitié des électeurs inscrits sur l'ensemble des communes concernées. De surcroît, le projet doit être approuvé dans chaque commune à la majorité des suffrages exprimés, correspondant au moins au quart des électeurs inscrits dans cette commune. En d'autres termes, la majorité des électeurs d'une commune dispose d'un droit de veto.

Tout au long du processus d'élaboration, et même à la suite de la création de la commune nouvelle, il est important d'informer régulièrement la population, via divers canaux : réunions publiques, magazine municipal, journaux, brochures, site internet, réseaux sociaux... Surtout, associer les habitants et les écoliers à la recherche du nom de la future commune nouvelle a porté ses fruits dans plusieurs cas. « *L'aspect ludique a également pris la forme d'un faire-part de la commune nouvelle, voire d'une cérémonie avec distribution de dragées* »<sup>450</sup>. Sans tomber dans l'angélisme de la création d'une commune nouvelle, associer au plus tôt la population et l'inciter à s'exprimer semble indispensable.

Cette co-construction doit également être menée en concertation avec les personnels administratifs et techniques des communes concernées, rappellent à bon escient les auteurs du rapport parlementaire du Sénat : « *Lorsque ce travail a pu être réalisé en amont, les restructurations menées au sein des communes nouvelles déjà créées ont permis une amélioration de la motivation des personnels et une meilleure organisation des services municipaux* »<sup>451</sup>. Une charte de la commune nouvelle, fruit d'échanges entre représentants des différentes communes en voie d'association, peut être rédigée afin de coucher noir sur blanc le projet commun, cependant elle n'est ni obligatoire ni contraignante juridiquement.

De leur côté, les associations d'accompagnement des maires, aussi bien l'AMF que l'AMRF, ont exprimé à plusieurs reprises leur volonté d'accompagner l'émergence de communes

---

<sup>450</sup> MANABLE (C.) et GATEL (F.), MANABLE (C.) et GATEL (F.), *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1) : les communes nouvelles, histoire d'une révolution silencieuse. Raisons et conditions d'une réussite*, Sénat, Rapport, n°563, 28 avril 2016, p. 20.

<sup>451</sup> MANABLE (C.) et GATEL (F.), *Op. cit.*, p. 19.

nouvelles. Bien qu'adoptant une attitude méfiante envers le processus de création de communes nouvelles - car entraînant la disparition de communes -, l'AMRF insiste sur la pleine information des communes concernées. Mais l'association s'engage à accompagner les maires souhaitant effectuer cette démarche, « en toute connaissance de cause ». « *Concernant les communes nouvelles, nous travaillons à aider les maires à se poser les bonnes questions avant une éventuelle fusion, en toute connaissance de cause, notamment sur le fait que c'est la suppression de la commune. A-t-il la légitimité pour le faire et l'acceptabilité de sa population ? Cela règle-t-il les sujets de la vie quotidienne de nos habitants ? Rien n'est moins sûr. Nous invitons les maires à vérifier l'impact de cette initiative. Cela fera-t-il venir un médecin ? Si la commune est un bien commun pour notre République, pourquoi déployer autant d'énergie à la faire disparaître plutôt qu'à la renforcer ? Car la démarche des communes nouvelles repose d'abord sur des actes de disparition juridiques. Elle crée dans un nouvel espace une autre configuration, une hiérarchie pas forcément vertueuse* »<sup>452</sup>.

Un point de vigilance concerne l'adressage des plis postaux, plusieurs communes associées désormais regroupées dans la même commune nouvelle comportant des noms de rue identiques. Dans un premier temps au moins, le nom de la commune déléguée ou fondatrice peut être conservé. Toutefois, il convient d'anticiper cet aspect. Certains services, tels la CAF ou La poste, ou des opérateurs de GPS, peuvent prendre l'initiative de supprimer la référence à la commune associée, voire parfois au code postal. Tel a été le cas pour Lomme, commune associée à Lille depuis 2001.

Quant au fonctionnement de la commune nouvelle, il dépend de sa forme : simple ou constituée de communes déléguées. La forme simple entraîne un fonctionnement identique à celui de toute commune de droit commun. La forme dotée de communes déléguées mérite d'être développée.

## **2 - Le fonctionnement**

Le système de gouvernance implique que soit constitué dans un premier temps le conseil municipal de la commune nouvelle. Dans un deuxième temps, en son sein, seront choisis les maires

---

<sup>452</sup> CZABO Cédric, Directeur général de l'AMRF, entretien en annexe.

délégués et les adjoints. Durant la période transitoire, c'est-à-dire avant le premier renouvellement du conseil municipal de la commune nouvelle, le maire de chaque commune existante devenait maire délégué de droit (CGCT, art. L. 231-11-1, al. 2). C'est d'ailleurs la loi de mars 2015 qui a assoupli les conditions de composition des conseils municipaux jusqu'en 2020. Ainsi par délibération concordante des conseils municipaux en amont de la création de la commune nouvelle, l'ensemble des élus de toutes les communes formant la nouvelle entité pouvait être maintenu.

L'article 1<sup>er</sup> de 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 a en effet introduit dans le CGCT de nouvelles dispositions qui prévoient une composition transitoire du conseil municipal de la commune nouvelle qui ménage les élus des communes fusionnées. *« L'objectif est, selon l'exposé des motifs des propositions de loi, de "permettre aux élus, qui portent le projet de regroupement, de participer à sa mise en œuvre et à son suivi technique et politique" ; par ailleurs, était craint que la remise en cause du mandat des nouveaux conseillers, l'année qui suit celle de leur élection, soit dissuasive ou constitue un motif de report du projet de création de la commune nouvelle »*, <sup>453</sup>.

S'agissant des maires délégués, une disposition (CGCT, art. L. 2113-13, al. 2) leur donne donc la qualité d'adjoints au maire de la commune nouvelle, sans qu'ils soient comptabilisés au titre de la limite fixée à l'article L. 2122-2 du Code général des collectivités territoriales. Est ainsi neutralisée une jurisprudence du Conseil d'État selon laquelle le nombre des adjoints ne pouvait, au sein des communes nouvelles, être supérieur au maximum légal <sup>454</sup>.

À l'issue des élections de 2020, le nombre d'élus du conseil municipal de la commune nouvelle devait être calculé selon la strate supérieure de la population. Ce qui aurait permis au conseil municipal de comprendre de deux à quatre membres supplémentaires, et, partant, plus de représentants de l'ensemble des anciennes communes. Afin de ne pas créer de charges nouvelles, cet aspect devait faire l'objet d'un encadrement financier interdisant que le montant total des indemnités ne dépasse pas celui dont les élus auraient pu bénéficier en application du droit antérieur.

---

<sup>453</sup> LE ROUX (M.), « La loi du 16 mars 2015, un second souffle pour les communes nouvelles », *AJDA*, 2015, n°22, p. 1267.

<sup>454</sup> CE, 23 déc. 2011, *Élections des adjoints au maire de la commune de Dunkerque*, req. n° 347415.

La loi n°2019-809 du 1<sup>er</sup> août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires, portée par la proposition de loi <sup>455</sup> de la sénatrice Françoise Gatel et soutenue par l'AMF, a modifié les bases de composition des futurs conseils municipaux des communes nouvelles. Estimant que dans certains cas le nombre de conseillers municipaux subirait une chute considérable, la sénatrice d'Ille-et-Vilaine a suggéré d'arrêter un nombre de conseillers municipaux équivalent au tiers des élus du premier conseil municipal. L'Assemblée nationale a complété le texte en se fondant non plus sur le conseil municipal sortant mais sur l'ensemble des conseillers municipaux initiaux et a instauré un plafond global s'élevant à 69 élus maximum au sein du conseil municipal.

Comme pour les villes de Paris, Lyon et Marseille, le conseil municipal dispose de la clause de compétence générale, toutefois certaines compétences peuvent être exercées par les communes déléguées. Le domaine de prédilection des délibérations des communes déléguées touche les équipements de proximité. La liste de ces équipements (crèche, maison de jeunes, stade, espaces verts...) est établie par une délibération votée et par le conseil municipal de la ville nouvelle ainsi que par les conseils municipaux des communes déléguées.

Chaque commune déléguée peut donc gérer, ou pas, les équipements implantés sur son territoire. « *L'un des intérêts essentiels de la commune nouvelle réside précisément dans la possibilité de confier la gestion de ces équipements en tenant compte de la situation particulière de chacune des communes déléguées* » <sup>456</sup>. Le conseil municipal de la commune nouvelle peut aussi lui déléguer des compétences, si le conseil municipal de la commune déléguée les accepte. Par ailleurs, la commune déléguée est également consultée sur le montant des subventions accordée par le conseil municipal de la commune nouvelle aux associations installées sur son territoire.

Il convient de rappeler par ailleurs que si la commune associée disparaît juridiquement, elle continue d'exercer un service de proximité et dispose de moyens pour animer la vie locale. La commune déléguée reste en effet en charge de : la gestion de l'état civil, de l'organisation des élections, de la gestion de la salle des fêtes et du cimetière, du soutien aux associations via les subventions, des commémorations ou encore des marchés et des illuminations de Noël.

---

<sup>455</sup> Sénat, n°503, 2017/2018, enregistrée au Sénat le 24 mai 2018.

<sup>456</sup> AUBELLE (V.), « Commune nouvelle » in AUBELLE (V.), COURTECUISSÉ (C.), PASQUIER (R.) et KADA (N.) (sous la direction de), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger Levrault, 2017 p. 231.

Le conseil municipal de la commune déléguée a en outre toute liberté d'adresser des questions aux membres du conseil municipal de la commune nouvelle. De même, toute délibération relative à une commune déléguée est transmise en amont pour avis au conseil municipal de ladite commune déléguée.

Quant au fonctionnement budgétaire de la commune nouvelle, il reste relativement simple. La commune nouvelle perçoit l'intégralité de la recette fiscale, des dotations et des subventions. C'est aussi elle qui contracte l'ensemble des emprunts. Les dépenses d'investissement sont également adoptées à l'échelle de la commune nouvelle, une annexe précisant cependant les parts imputées à chaque commune déléguée. Les dépenses de fonctionnement relatives aux dépenses de personnel ou aux frais financiers relèvent aussi de la commune nouvelle. Certains crédits peuvent toutefois être gérés par des communes déléguées, qui bénéficient dans ce cas d'un budget alloué selon les missions conférées. Ce qui induit que les dépenses et recettes de la commune déléguée soient détaillées dans un « état spécial » annexé au budget de la commune nouvelle (CGCT, art. L. 2113-17 et L. 2511-37).

Dans les communes déléguées, des conseils consultatifs, à l'image des conseils de quartier dans les zones urbaines, peuvent voir le jour. « *Ces conseils de territoire peuvent non seulement assurer l'écoute de toute la population mais également permettre la reconnaissance et la sauvegarde des spécificités des différents territoires tout en construisant une nouvelle identité autour de la commune nouvelle* »<sup>457</sup>. Cette initiative, ne nécessitant pas de changement de la loi, peut être facilement mise en œuvre et est par ailleurs compatible avec le système de représentation des communes déléguées.

Enfin, le législateur a prévu la possibilité de créer une conférence municipale, sous réserve d'une délibération du conseil municipal qui l'introduit, afin d'associer l'ensemble des territoires qui composent la commune nouvelle, au moins une fois par an. Elle est composée du maire et des maires délégués, dans un souci de coordination.

---

<sup>457</sup> MANABLE (C.) et GATEL (F.), *Op. cit.*, p. 25.

La souplesse de la création puis du fonctionnement de la commune nouvelle depuis 2015 est largement vantée, expliquant ainsi son succès.

### 3 - La souplesse du dispositif

Les principaux arguments étayant les avantages de la création d'une commune nouvelle ne sont pas nouveaux, reprenant ceux délivrés en 1971 : mutualisation des services et des équipements, réduction des charges et projets d'investissement communs. La souplesse du dispositif reposant sur une adhésion volontaire des communes explique toutefois en grande partie le succès du dispositif, qualifié par les deux sénateurs auteurs d'un rapport parlementaire sur les communes nouvelles de « *révolution silencieuse* »<sup>458</sup>.

Signe de souplesse appréciable, la création d'une commune nouvelle n'impose pas de seuil minimal de population, contrairement aux EPCI à fiscalité propre ; elle n'impose pas non plus un nombre de communes fondatrices, d'ailleurs. Vincent Aubelle relève que « *sur 54,57% de l'échantillon des communes nouvelles créées au cours de l'année 2015 (...), la population moyenne s'élève à 3.484 habitants* »<sup>459</sup>. Autre atout confirmant la souplesse du dispositif : la frontière départementale ne constitue pas un obstacle.

Selon Françoise Gatel et Christian Manable, « *Dans certaines communes très rurales, la création d'une commune nouvelle est même vécue comme la condition d'un travail efficace au-delà de 2020. En effet, certaines communes ont peiné à trouver des candidats aux élections de 2014 -une soixantaine d'entre elles n'avaient pas de candidats pour le premier tour- et plusieurs démissions de conseillers municipaux ont affecté des communes rurales en 2015, avec des élus moins investis que par le passé. La création d'une commune nouvelle garantit pour les maires l'existence d'un conseil municipal actif et soudé après 2020* »<sup>460</sup>. Cette assertion est néanmoins à nuancer. Si l'on comprend aisément les avantages d'une mutualisation des équipes et, à la suite de la création d'une commune nouvelle, de l'existence de fait d'un vivier plus important de personnes motivées par

---

<sup>458</sup> MANABLE (C.) et GATEL (F.), *Op. cit.*, p. 78.

<sup>459</sup> AUBELLE (V.), « Commune nouvelle », in AUBELLE (V.), COURTECUISSÉ (C.), PASQUIER (R.) et KADA (N.) (sous la direction de), *Op. cit.*, p. 231.

<sup>460</sup> MANABLE (C.) et GATEL (F.), *Op. cit.*, p14.

l'engagement public, il nous semble discutable d'évoquer des « *élus moins investis* ». L'AMRF évoquant pour sa part davantage un manque de moyens. Quant à savoir si les futures équipes municipales seront davantage soudées, laissons l'avenir en décider.

La souplesse du dispositif se traduit également par l'adhésion volontaire des communes à la démarche d'association. Et Vincent Aubelle de souligner : « *L'Association des Maires de France, qui depuis 2013 a fait de la commune nouvelle l'un des axes forts de sa politique, a toujours conditionné son implication dans l'accompagnement de cette politique auprès de ses adhérents au respect scrupuleux de la liberté dont doit disposer chacune des communes pour s'engager ou non dans la création d'une commune nouvelle* »<sup>461</sup>.

Autre atout avancé pour défendre le dispositif des communes nouvelles : le poids renforcé au sein de l'intercommunalité de rattachement, qui demeure obligatoire sauf en cas d'option pour le régime de « commune-communauté ». Le rapport parlementaire de Françoise Gatel et Christian Manable s'en explique : « *Par ailleurs, avec la création d'intercommunalités de plus en plus grandes, certains élus ont pu craindre que leurs spécificités ne soient plus entendues lors de prises de décisions communautaires. Se regrouper entre communes ayant des objectifs communs au sein des ensembles intercommunaux permet de renforcer leur position au sein des intercommunalités (en maintenant un nombre d'élus communautaires capables de parler d'une seule voix au nom de la nouvelle commune), voire de sauver l'identité de certaines intercommunalités (par exemple : transformation d'anciennes intercommunalités en commune nouvelle, dispositif ouvert par la loi)* »<sup>462</sup>. Toutefois, les auteurs du rapport préviennent : « *Nul ne peut réussir sa commune nouvelle sans une volonté commune autour d'un projet d'avenir et d'une vision partagée du territoire co-construit avec les acteurs locaux soutenue par tous* »<sup>463</sup>.

Souvent d'ailleurs, les communes concernées n'ont pas attendu le dispositif et une réflexion sur cette démarche pour travailler de concert. Les dossiers partagés sont déjà nombreux, *via* les

---

<sup>461</sup> BELDA (P.), « Commune » in AUBELLE (V.), COURTECUISSÉ (C.), PASQUIER (R.) et KADA (N.) (sous la direction de), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger Levrault, 2017 p. 227.

<sup>462</sup> MANABLE (C.) et GATEL (F.), MANABLE (C.) et GATEL (F.), MANABLE (C.) et GATEL (F.), *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1) : les communes nouvelles, histoire d'une révolution silencieuse. Raisons et conditions d'une réussite*, Sénat, Rapport, n°563, 28 avril 2016, p 14-15.

<sup>463</sup> MANABLE (C.) et GATEL (F.), *Op. cit.* p. 17.

syndicats intercommunaux gérant l'eau, la collecte des déchets et l'assainissement par exemple, ou les écoles. Ainsi, les élus locaux se connaissent, et connaissent les territoires voisins. Dès lors, lorsque le besoin d'un équipement émerge, dans un contexte de baisse des dotations et de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), il peut agir comme un catalyseur de création d'une commune nouvelle. L'objectif est alors de financer un investissement puis l'entretien d'une infrastructure qui ne pourraient être supportés par une seule commune.

Aspect moins souple du dispositif : le rattachement - obligatoire sauf en cas d'option pour le dispositif de « commune-communauté » - de la commune nouvelle issue de la fusion de communes appartenant à différents EPCI à fiscalité propre. Le législateur a imposé que la commune nouvelle soit rattachée à la forme la plus intégrée d'EPCI, c'est-à-dire une communauté urbaine ou une métropole. Dans les autres cas, s'il n'existe ni l'une ni l'autre pour intégrer la commune nouvelle, le préfet de département peut passer outre - sauf opposition de la CDCI à la majorité des deux tiers - la décision majoritaire, voire unanime des conseils municipaux concernés.

La loi n° 2019-809 du 1<sup>er</sup> août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires maintient globalement la souplesse du dispositif et laisse les communes nouvelles s'organiser librement. Elle leur permet même de ne pas adhérer à un EPCI dans le cas où la commune nouvelle a opté pour le dispositif de « commune-communauté », que nous aborderons ultérieurement.

Si la souplesse du dispositif a certainement séduit et séduira encore les maires, ce sont peut-être toutefois les incitations financières proposées qui les ont convaincus.

#### **4 - Une formule réellement attractive ?**

En 2010, aucune incitation financière n'avait été prévue pour encourager la création de communes nouvelles « *à la demande expresse de l'Association des Maires de France - M. Pélissard l'a rappelé hier, tout en reconnaissant que c'était une erreur* »<sup>464</sup>. Depuis ont été introduites des aides encourageant la création de communes nouvelles. La loi de finances n°2013-1278 du 29

---

<sup>464</sup> AUBELLE (V.), « Les conditions de fluidification du fonctionnement de la commune nouvelle », *AJCT*, 2015, n°2, p. 89.

décembre 2014 avait posé le principe d'incitations financières mais elles ne concernaient que les communes nouvelles dont la population était inférieure ou égale à 10.000 habitants. 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 actionne deux leviers qu'elle renforce : le respect de l'identité des communes fusionnées, point abordé précédemment sur lequel il est inutile de revenir, et l'incitation financière (a). Malgré ces incitations non négligeables, les communes nouvelles peuvent subir des effets indésirables (b) à la suite de leur création.

### **a - Le régime d'incitations financières**

Le texte de 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, étend le « pacte de stabilité financière » précédemment mis en place par la loi de finances n°2013-1278 du 29 décembre 2014 et introduit de nouvelles incitations financières réservées à certaines communes nouvelles. Deux amendements introduits par Jacques Pélissard dans la loi de finances pour 2014 ont en effet initié un pacte de stabilité financière bénéficiant aux communes nouvelles. Le premier a permis que les communes nouvelles regroupant une population inférieure ou égale à 10.000 habitants créées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016, ainsi que celles créées avant le renouvellement général des conseils municipaux en 2014, bénéficient d'un montant garanti des dotations forfaitaires pendant trois ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014 et soient ainsi exonérées de l'effort que représente la réduction des dotations de l'État prévue par la loi de finances pour 2014. Le second concerne la dotation nationale de péréquation et maintient le montant attribué aux communes nouvelles remplissant les conditions précédentes correspondant au niveau de la somme des dotations que percevait chaque ancienne commune (CGCT, art. L. 2113-22 résultant de la rédaction de l'art. 133 de la loi de finances pour 2014).

Les articles 13 et 14 de 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, incluent des dispositions permettant d'étendre le pacte de stabilité financière. Le dispositif d'exonération de la baisse des dotations forfaitaires couvre désormais une période plus longue puisqu'il s'applique pendant « *les trois premières années suivant leur création* » aux communes nouvelles créées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016, et non plus seulement durant la période 2014-2016. Par ailleurs, ce même dispositif a été étendu, afin d'encourager ce type de fusion, aux communes nouvelles créées à partir d'un ou

plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, et ce sans condition de population.

Par ailleurs, s'ajoute le maintien de la DGF en valeur, afin que les communes nouvelles bénéficient d'un montant au moins égal à la somme des montants de la DGF perçus l'année précédente par l'ensemble des anciennes communes. Ce dispositif de garantie intègre, outre les dotations forfaitaires, les dotations de péréquation verticale qui composent également la DGF (la dotation nationale de péréquation, la dotation de solidarité rurale et la dotation de solidarité urbaine).

En outre, pour certaines communes nouvelles, a été introduite une incitation financière supplémentaire, en l'occurrence une majoration de 5 % de leur dotation forfaitaire pendant les trois premières années suivant leur création. Cette bonification s'adresse aux communes nouvelles dont la population est comprise entre 1.000 et 10.000 habitants.

Par ailleurs, une commune nouvelle constituée par fusion d'un EPCI et de ses communes membres percevra pendant trois ans la part « compensation » (l'ancienne « part-salaires ») et la dotation de consolidation égales à la dotation d'intercommunalité précédemment versées à l'EPCI, sans avoir à subir de minoration du fait de la baisse des dotations des EPCI.

Au niveau de la fiscalité, le régime de droit commun prévoit une harmonisation de chacun des taux sur une période de douze années, comme il était possible de le faire dans le cadre des fusions-associations de la loi n°71-588 Marcellin.

Dans le cadre de la loi de finances initiale n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, le gouvernement a reconduit un avis favorable à un amendement permettant la prorogation de la bonification de 5% de la dotation forfaitaire pour toutes les communes nouvelles créées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2019 et le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Dans un contexte de baisse des aides de l'État, ces incitations se sont avérées précieuses et bienvenues. Par la suite, leur prorogation a été vivement appelée et entérinée. Toutefois, plusieurs auteurs et élus ont mis en garde les maires sur les effets indésirables des créations de communes nouvelles.

## **b - Les effets indésirables des créations de communes nouvelles**

Dans un contexte de relèvement à 15.000 habitants du seuil de constitution d'un EPCI à fiscalité propre (abaissé à 5.000 habitants dans certains cas), des regroupements de tels EPCI et la disparition de syndicats de communes ont eu lieu. Ainsi la création d'une commune nouvelle a parfois été perçue comme un moyen de préserver les méthodes et les acteurs de la coopération intercommunale d'un territoire. En effet, la création d'une commune nouvelle est souvent considérée comme une façon d'atteindre une taille critique permettant de lancer des projets d'envergure, en raison notamment des incitations financières, voire de bonifications de dotations. Si dans un premier temps, elle peut entraîner des surcoûts relatifs à sa mise en place, elle est source d'économies d'échelle, au moins en théorie.

Les éventuels surcoûts s'expliquent selon plusieurs facteurs : harmonisation des logiciels informatiques, régimes indemnitaires des agents, dépenses d'études et de conseil durant la phase transitoire... Des avantages sont *a contrario* valorisés : possibilité d'augmenter l'amplitude horaire d'ouverture de la mairie, concrétisation de projets importants, etc. En revanche, certains craignent une perte de proximité des services ou un affaiblissement de la vie associative. Ce qui dépend évidemment de la taille de la commune nouvelle.

Certaines communes refusent néanmoins d'intégrer une commune nouvelle suite à une simulation fiscale défavorable : la nouvelle forme juridique entraînerait une hausse des taux d'imposition. Cependant, « *Une commune refusant d'intégrer une commune nouvelle pour des raisons fiscales n'est pas gagnante à terme : en refusant d'intégrer la commune nouvelle, elle renonce aux bénéfices liés aux mutualisations, aux capacités d'investissement accrues ou aux optimisations des moyens et projets des différentes communes. Par ailleurs, ce ne sont plus vraiment les taux qui expliquent les différences d'imposition mais bien plutôt les bases fiscales qui devront nécessairement être revues à terme. Enfin, il est rappelé que le lissage des taux permet de favoriser un meilleur accompagnement des communes anciennes dans leur fiscalité* »<sup>465</sup>. Dans certains cas de figure, l'incitation financière a d'ailleurs été utilisée afin de financer dans un premier temps une baisse des impôts, neutralisant ainsi la hausse des taux pour les anciennes communes.

---

<sup>465</sup> MANABLE (C.) et GATEL (F.), *Op. cit.*, p. 24.

Malgré leur enthousiasme pour le dispositif des communes nouvelles, les auteurs du rapport sénatorial reconnaissent que des adaptations devront avoir lieu, des difficultés n'ayant pas été anticipées et le recours à des arbitrages interministériels ayant été nécessaires <sup>466</sup>. Des dysfonctionnements sont en effet apparus : « *Vos rapporteurs ont ainsi appris que certains logiciels informatiques départementaux des finances publiques n'étaient pas adaptés pour effectuer des simulations à des communes nouvelles à plus de neuf communes. Certaines opérations doivent donc être faites manuellement. De même, certaines communes nouvelles bousculent mathématiquement les cartes de trésorerie ou les réflexions sur la carte scolaire* » <sup>467</sup>.

Autre écueil non négligeable des créations de communes nouvelles : les effets de seuil. Ainsi plusieurs communes ayant intégré une commune nouvelle ont changé de strate et perdu le bénéfice de certains dispositifs ou ont désormais des obligations supplémentaires à honorer. Il s'agit le plus fréquemment de construction de logements sociaux, ou la perte de faculté de recourir aux services de l'État (aide pour l'instruction des demandes individuelles d'urbanisme, assistance technique du département), ou encore la perte d'éligibilité à certaines recettes (DETR, DSR, fonds de péréquation de la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière).

Certaines obligations ne seraient pas fondées dans les faits, selon certains auteurs. « *Ainsi, les dispositions de la loi SRU relative à la construction de logements sociaux ont pour objectif d'améliorer la situation du logement dans les zones tendues. Cet objectif est louable mais les communes rurales n'ont pas plus de besoins en termes de logement social avant qu'après leur passage en commune nouvelle : ce ne sont pas leur statut, leur composition sociale ou les besoins économiques qui ont changé, c'est uniquement le périmètre de leur population qui a bougé, faisant artificiellement augmenter les chiffres de leur population* » <sup>468</sup>.

De même, la commune nouvelle peut être contrainte de créer un CCAS (au-dessus de 1.500 habitants) ou un comité technique si la commune emploie plus de 50 agents. Le changement de strate peut également impliquer une nouvelle obligation en termes d'aire d'accueil des gens du voyage.

---

<sup>466</sup> MANABLE (C.) et GATEL (F.), *Op. cit.*, p. 24.

<sup>467</sup> MANABLE (C.) et GATEL (F.), *Op. cit.*, p. 27.

<sup>468</sup> MANABLE (C.) et GATEL (F.), *Op. cit.*, p. 31.

De plus, la commune nouvelle doit, à terme, adopter de nouveaux documents d'urbanisme, en tête desquels le PLU et le SCOT. « *Or, en fonction de la taille historique de la commune, plusieurs documents d'urbanisme peuvent cohabiter. En outre, certains documents viennent à peine d'être achevés. Aussi est-il important de laisser une période de transition avant la rédaction de nouveaux documents* », suggèrent les sénateurs <sup>469</sup>. C'est bien ce que prévoit le nouvel alinéa de l'article L. 123-1-1 du Code de l'urbanisme, issu de l'article 9 de 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 : en cas de création d'une commune nouvelle, les dispositions des PLU des anciennes communes restent applicables. Cette applicabilité prolongée des PLU trouve un terme au moment de l'élaboration ou de la révision du PLU de la commune nouvelle - procédure dont il est prévu qu'elle soit engagée au plus tard lorsque l'un des PLU des anciennes communes doit être révisé. Ce même dispositif s'applique aux cartes communales.

Les deux sénateurs proposent ainsi d'instaurer un régime transitoire permettant d'opérer une réflexion sur ces effets de seuil. La durée initiale de trois ans, calquée sur la durée de l'incitation financière, est vraisemblablement trop courte. De même, les auteurs du rapport suggèrent, dans leur rapport datant de 2016, une prorogation des incitations financières. Les sénateurs préconisent notamment que « *L'accompagnement financier doit pouvoir continuer sur le court et le moyen terme à travers la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Il est à ce titre rappelé que les instructions en matière de DETR sont claires : la création de la commune nouvelle ne doit pas aboutir à une situation défavorable pour l'ensemble de la commune nouvelle (...)* » <sup>470</sup>.

La loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 leur a donné raison et a renforcé les garanties et incitations financières accordées aux communes nouvelles. Certaines dispositions, soumises à une condition de population, ont été largement assouplies puisque bénéficiant à toutes les communes de 15.000 habitants ou moins, créées entre le 2 janvier 2017 et le 1<sup>er</sup> janvier 2019. Elles conservent le dispositif initial qui attribuait pendant trois ans aux communes nouvelles une dotation forfaitaire au moins égale à la somme des dotations perçue par chacune des anciennes communes l'année précédant la naissance de l'entité, en ôtant la condition de population

---

<sup>469</sup> MANABLE (C.) et GATEL (F.), *Op. cit.*, p. 45.

<sup>470</sup> MANABLE (C.) et GATEL (F.), *Op. cit.*, p. 27.

à 10.000 habitants. Elles bénéficient également d'une majoration de 5% de leur dotation forfaitaire, réservée auparavant aux communes nouvelles de 1.000 à 10.000 habitants. Elles reçoivent en outre, pendant trois ans également, une dotation nationale de péréquation (DNP), une dotation de solidarité rurale (DSR) et une dotation de solidarité urbaine (DSU) au moins égales à la somme des dotations perçues l'année précédant la création de la commune nouvelle.

Les communes nouvelles issues de la fusion de toutes les communes membres d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre bénéficient également toujours d'accompagnements spécifiques. Toutes les communes nouvelles s'inscrivant dans ce cadre reçoivent une dotation de consolidation et une dotation de compensation égales, respectivement, au montant de la dotation d'intercommunalité et de la dotation de compensation qui auraient été versées aux EPCI la même année.

De manière générale, sur le plan financier, on peut estimer que la commune nouvelle continue de percevoir, au moins durant trois ans, l'intégralité de la recette fiscale, des dotations et des subventions que ses communes déléguées percevaient avant la création de la commune nouvelle.

On relèvera toutefois que ce régime d'incitations financières à destination des communes nouvelles peut créer une rupture d'égalité avec les communes non nouvelles. En effet, ces incitations financières accompagnant la création de communes nouvelles peuvent être mal perçues car, sous formes de garanties ou de bonifications de la dotation globale de fonctionnement (DGF), leur montant est prélevé sur l'enveloppe globale de la DGF, au détriment des autres communes. Le sénateur Mathieu Darnaud formule d'ailleurs quelques inquiétudes : « *Plus largement, les avantages octroyés aux communes nouvelles par rapport aux autres communes peuvent inquiéter. Dans des conditions de légalité douteuses, l'instruction interministérielle du 9 mars 2018 invite ainsi les préfets de département à traiter prioritairement les demandes de subventions au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) présentées par les communes nouvelles* »<sup>471</sup>.

---

<sup>471</sup> DARNAUD (M.), *Rapport d'information de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) par la mission de contrôle de suivi des lois de réforme territoriale (2) sur la revitalisation de l'échelon communal*, Sénat, Rapport, n°110, 7 novembre 2018, p. 48.

Cependant, malgré plusieurs effets indésirables, la commune nouvelle reste une barrière de défense de l'échelon communal viable. « *Force est de constater, néanmoins, que les plus petites communes n'ont plus, aujourd'hui, les moyens d'exercer au mieux leurs compétences, ce qui les affaiblit et conduit à multiplier les transferts de compétences à des EPCI à fiscalité propre qui, du fait de leur périmètre, sont pourtant de moins en moins en mesure d'assurer des services publics. Aux yeux de votre rapporteur, la commune nouvelle est l'une des voies possibles pour rendre toute sa vitalité à l'échelon communal* »<sup>472</sup>.

Ainsi, près trois ans après le rapport des sénateurs Françoise Gatel et Christian Manable<sup>473</sup>, Mathieu Darnaud préconise à son tour dans son rapport de novembre 2018 la prorogation des aides financières à destination des communes nouvelles. Le sénateur propose également une évaluation des coûts liés à la création d'une commune nouvelle - charges induites, effets de seuil -, à l'instar toujours de ses confrères de la mandature précédente. Aucun progrès en ce sens n'aurait-il été réalisé ?

Par ailleurs, il souhaite que des mécanismes de lissage soient institués en raison des effets de seuil décrits ci-dessus, à l'image de ceux imaginés pour la DSR ou la DETR. Concernant ces deux aides, les communes nouvelles continuent de les percevoir pendant trois ans à condition, soit que l'une des communes y était éligible, soit que la commune nouvelle est issue d'un EPCI à fiscalité propre qui l'était. Il suggère enfin de réserver les majorations de dotation globale de fonctionnement aux communes nouvelles de 30.000 habitants au moins. Si cette incitation doit être conservée, nous estimons que ce seuil de 30.000 habitants se révélerait trop élevé. Il nous semble plus opportun d'instaurer une commission d'évaluation des projets de création de communes nouvelles et des investissements envisagés.

La loi du 1<sup>er</sup> août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires, fondée en grande partie sur une proposition de loi rédigée par Françoise Gatel<sup>474</sup>, répond en partie à ces propositions et rend désormais obligatoire la présentation d'un rapport

---

<sup>472</sup> DARNAUD (M.), *Op. cit.*, p. 53.

<sup>473</sup> MANABLE (C.) et GATEL (F.), *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1) : les communes nouvelles, histoire d'une révolution silencieuse. Raisons et conditions d'une réussite*, Sénat, Rapport, n°563, 28 avril 2016, p. 29.

<sup>474</sup> Sénat, n°503, 2017/2018, enregistrée au Sénat le 24 mai 2018.

financier, déjà préconisé, avant que les conseils municipaux des communes fondatrices ne délibèrent ou que la population ne soit consulté. Ce rapport doit exposer les taux d'imposition, la structure et l'évolution des dépenses, dresser un point sur la dette... Il devra être affiché dans chaque mairie et consultable en ligne sur les sites existants.

Par ailleurs le texte prévoit un aménagement des obligations dues aux effets de seuil. Un délai de trois ans est accordé aux communes nouvelles pour se conformer à leurs nouvelles obligations (présence d'un site cinéraire pour les communes de plus de 2.000 habitants, ouverture d'un centre médico-social scolaire pour celles de plus de 5.000 habitants, rédaction du bilan des émissions à effets de serre pour celles de plus de 50.000 habitants, etc.).

Dans le cadre de la loi de finances n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, le gouvernement a reconduit un avis favorable à un amendement permettant la prorogation de la bonification de 5% de la dotation forfaitaire pour toutes les communes nouvelles créées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2019 et le 1<sup>er</sup> janvier 2021. Les incidences de cette loi sur la dotation globale de fonctionnement des communes seront déterminées par la prochaine loi de finances. De nombreuses incertitudes restent à lever concernant les incitations financières dont pourront bénéficier les futures communes nouvelles.

On retiendra enfin le doute émis par Nicolas Kada : « *Un risque existe néanmoins : que cette réforme conduite au regroupement des écoles, à la concentration des casernes de pompiers et de gendarmerie, à la mutualisation des services municipaux, à la centralisation de l'activité dans les bourgs principaux... et donc, in fine, à la désertification des campagnes et à l'accroissement des inégalités territoriales entre les grandes agglomérations et les territoires enclavés* »<sup>475</sup>.

Les craintes et oppositions ne vivent de surcroît qu'un temps. Une fois les avantages de la création de la commune nouvelle perçus, les récriminations régressent. En témoigne Roger Vicot, maire de Lomme, commune associée à Lille depuis 2000 : « *Aujourd'hui, la fusion n'est plus contestée. Les jeunes qui voteront pour la première fois en 2020 n'auront connu que cette association de communes* »<sup>476</sup>.

---

<sup>475</sup> KADA (N.), « Les communes nouvelles, vous avez dit nouvelles ? », *RFAP*, 2017/2, n° 162, p. 268.

<sup>476</sup> Entretien en annexe.

Selon l'appellation couramment employée mais non officielle, le type de commune nouvelle dit « commune-communauté » pourrait et remédier à l'émiettement communal et redonner du sens et des compétences aux communes élevées au rang d'EPCI. Un dispositif tout récent à analyser à la lumière de la notion de commune efficiente.

## **B - Les communes moyennes et les « communes-communautés » : réconcilier la commune et l'intercommunalité**

Outre la commune nouvelle, d'autres modèles et articulations entre communes et intercommunalités peuvent revitaliser l'échelon communal. La « commune-communauté » (2), tout récemment instituée, et l'établissement d'un seuil de commune efficiente (1) pourraient y contribuer amplement.

### **1 - Quels seuils pour des communes efficaces ?**

La notion de seuil n'est pas étrangère aux communes et aux EPCI. Concernant les communes, certains seuils de population leur imposent la création de structures communales, un CCAS par exemple, de conseils de quartier, d'un site cinéraire, ainsi que l'élaboration de documents d'urbanisme ou le respect d'obligations en terme de logement... Les EPCI voyant le jour doivent désormais recenser au minimum 15.000 habitants, sauf dérogations accordées dans les zones sous denses et de montagne.

Comment dès lors fixer un ou des seuils pour faire émerger une commune efficiente ? D'ailleurs, que doit-on attendre d'une commune au fonctionnement jugé efficace ? Une commune efficiente idéale offrirait des services publics aussi nombreux que possible grâce à des personnels assurant des prestations de qualité, dans des délais raisonnables, et dont les activités seraient optimisées grâce à une mutualisation entre services ou entre communes et intercommunalités. Les usagers ou administrés accèderaient aisément à ces services et biens mis à disposition par la commune en question en contrepartie de contributions fiscales estimées « justes ». Réduire à néant le règlement d'impôts locaux ferait de cette commune efficiente une utopie non constructive. Avec

réalisme, la participation fiscale des administrés sera donc maintenue. Sa « juste » valeur, éloignée de tout égalitarisme, prendrait en compte le revenu de l'utilisateur et certaines de ses charges. Par pragmatisme, c'est le système fiscal actuellement en place qui sera repris dans cette partie, bien que souvent rudoyé par les critiques. Toujours est-il qu'une commune efficiente réduirait autant que possible les montants versés au titre des impôts locaux et optimiserait leur répartition et leur emploi.

De plus, une commune efficiente favoriserait l'expression citoyenne, quel que soit le canal, et quitte à les multiplier. Mais attention, on relèvera que l'organisation d'un référendum est coûteux et donc que le thème de cette consultation doit être choisie à bon escient et le référendum employé avec parcimonie.

Ces propos liminaires posés, on aperçoit une commune efficiente gérée avec bon sens, où il ferait bon vivre pour les administrés puisque bénéficiaires de services publics nombreux et efficaces à moindre coût, et où il ferait bon travailler pour les agents publics puisqu'un management adapté leur permettrait d'exercer leurs missions dans des conditions optimales, et de s'épanouir, satisfaits d'avoir rempli leurs missions de service public. Toutefois, cette commune intégrerait obligatoirement un EPCI dont elle ne maîtriserait pas l'intégralité des décisions, même si un ou des représentants de l'équipe municipale siègent au sein de l'organe exécutif de l'intercommunalité. De même, cette commune rêvée resterait soumise aux décisions de l'État : fixation de taux d'imposition, du montant de diverses dotations, indispensables au fonctionnement de toute commune, redéploiement des sous-préfectures et des administrations, évolutions législatives et des politiques prioritaires...

La commune efficiente ne peut ainsi se targuer de cet adjectif que de manière relative et temporaire puisque soumise à des éléments extérieurs déterminants à son champ de compétences.

Le seuil qu'il convient d'affiner pour créer une commune efficiente porterait donc avant toute chose sur sa population. Combien d'habitants devrait comprendre une commune efficiente afin d'obtenir des revenus propres et des moyens suffisants pour irriguer un maximum de services publics et assurer les investissements adéquats pour un coût attractif ? Plusieurs milliers, dizaines ou centaines de milliers d'habitants ? En revanche, quel plafond de population ne devrait pas dépasser une telle commune dans l'objectif de conforter son rôle d'échelon de démocratie de proximité ? Cette question semble radier d'emblée l'hypothèse d'une commune efficiente de

plusieurs centaines de milliers d'habitants. À moins d'imaginer d'autres modes de consultation et que les administrés manifestent davantage d'intérêt porté à la chose publique.

Le principe de subsidiarité peut également constituer un critère d'évaluation de l'efficacité de l'action publique. Certains services publics nécessitent d'être exercés au plus proche des administrés, d'autres impliquent pour une mise en commun des dépenses et des économies d'échelle d'être coordonnés dans un périmètre plus vaste que celui de la commune : la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI), l'attractivité économique ou encore le tourisme méritent d'être appréhendés à l'échelle intercommunale... regroupant plusieurs communes efficaces.

Procédons par services publics que devrait proposer une commune efficace et des seuils actuels instaurés. Afin de disposer d'un CCAS, une commune efficace doit compter plus de 1.500 habitants.

L'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) modifié par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ÉLAN) oblige les communes de plus de 3.500 habitants, en dehors de l'unité urbaine de Paris, à disposer de 25 % de logement social, en regard des résidences principales, d'ici 2025. Toutefois, dans les communes appartenant à des territoires dont la situation locale ne justifie pas un renforcement des obligations de production, cette obligation est fixée à 20 % de logements sociaux. Dans un souci de mixité sociale dans le cadre du logement, il convient de ne pas abaisser le seuil de population minimal en-dessous de 3.500 habitants.

Par ailleurs, pour ouvrir un centre social médico-scolaire, la commune doit être peuplée d'au moins 5.000 habitants, ce qui par ailleurs lui permet d'accueillir une population suffisante afin de remplir classes et écoles. Dans ce cadre, 5.000 habitants semble même être un chiffre faible.

Pour créer des conseils de quartiers obligatoires, la commune doit recenser plus de 80.000 habitants. En-deçà, elle peut en organiser de façon facultative, et d'autres instances consultatives d'ailleurs. Nul besoin donc d'atteindre ce seuil important de population pour favoriser la démocratie de proximité.

Afin de pouvoir faire bénéficier les habitants de ces services et dans un souci de cohérence de l'échelon territorial, le seuil minimal d'une commune efficiente pourrait avoisiner 15.000 habitants, chiffre qui correspond également au seuil de population minimum pour constituer une intercommunalité. Ce chiffre tend à rendre la commune forte et facilement identifiable par les administrés puisque dotée de services publics nombreux et adéquats à son échelle. Ce chiffre fait également écho au dispositif récemment adopté et développé ci-dessous : les « communes-communautés » qui offrent la possibilité à certaines communes nouvelles d'exercer les compétences des EPCI auxquels elles se substituent. Puisqu'elles remplacent des EPCI, qui doivent comprendre plus de 15.000 habitants, les communes devront adopter le même seuil de population minimal.

Fixer un seuil maximal de population pour une commune efficiente nécessitera de prendre en compte le maintien indispensable de la proximité des services publics et des élus, et la possibilité de déployer des outils de démocratie participative. Ainsi sont d'emblée exclues les villes de plus de 100.000 habitants. Ce seuil maximal pourrait toutefois convenir aux communes nouvelles disposant de communes déléguées. En revanche, pour les communes ne disposant pas de tels niveaux de représentation intermédiaires, ce chiffre paraît élevé. Ce seuil maximal de population pourrait s'approcher de 50.000 habitants, ancien seuil de mise en place d'un conseil de développement, aujourd'hui abaissé à 20.000 habitants. Faut-il le fixer précisément à 49.999 habitants afin d'échapper à certaines obligations ? Une étude approfondie des éventuels effets de seuil devrait être lancée pour répondre à cette interrogation. Toujours est-il que la commune efficiente semble revêtir les habits d'une commune de taille moyenne.

Enfin, ces deux seuils de population minimale et maximale pourraient être assouplis selon les spécificités du territoire, en suivant le principe selon lequel on ne peut imaginer imposer des plafonds identiques dans les zones urbaines denses, périurbaines, rurales ou de montagne. Cependant, multiplier les exceptions, déjà nombreuses, ne renforce pas systématiquement l'efficacité de l'action publique. Au contraire, elle est susceptible de l'amenuiser considérablement. Dans un contexte de recherche de la taille efficiente d'une commune, il est préférable d'uniformiser les seuils et, parallèlement, de renforcer la promotion -et les incitations- des communes nouvelles, respectueuses de l'identité des entités et des communes, et propices au développement de la démocratie participative et de proximité. En ce sens, le tout récent dispositif permettant à une

commune nouvelle d'exercer les compétences d'un EPCI nous semble particulièrement innovant et favorable à l'échelon communal qu'il réinvente.

## 2 - Les « communes-communautés »

Le sénateur Mathieu Darnaud, qui a également exercé la fonction de maire de Guilhaud-Granges (Ardèche), propose dans son rapport parlementaire de novembre 2018 qu'une commune nouvelle constituée à l'échelle d'un EPCI à fiscalité propre puisse assumer elle-même les compétences normalement transférées à cet EPCI, en s'appuyant sur la proposition de loi de Françoise Gatel <sup>477</sup>. C'est ce qu'il appelle une « commune-communauté ». Cette suggestion a le mérite de redonner du sens et des compétences aux communes, à condition bien sûr qu'elles atteignent un seuil efficient en termes de population et de moyens.

Jusqu'à la loi n° 2019-809 du 1<sup>er</sup> août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires, une commune nouvelle regroupant toutes les communes membres d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre avait l'obligation, comme les autres communes, d'adhérer à un EPCI à fiscalité propre, au plus tard deux ans après sa création. Or la population minimale des EPCI à fiscalité propre atteint désormais le seuil de 15.000 habitants, sauf exceptions dans les zones sous-denses ou montagneuses.

Mathieu Darnaud estime ainsi que *« de telles communes nouvelles ont une taille suffisante pour exercer par elles-mêmes les compétences qui, ailleurs, sont obligatoirement transférées à un EPCI à fiscalité propre (...) Il y a donc tout lieu de dispenser les communes nouvelles issues de la fusion de toutes les communes d'un EPCI à fiscalité propre de l'obligation de se rattacher à un autre établissement de ce type, comme le prévoit la proposition de loi de notre collègue Françoise Gatel. Elles constitueraient des "communes-communautés" : des communes exerçant, outre les compétences communales, celles d'un groupement à fiscalité propre »* <sup>478</sup>.

À l'heure où le transfert de certaines compétences - eau et assainissement - aux EPCI, déposent toujours plus les communes, et alimente de la sorte le débat jamais clos sur le maigre

---

<sup>477</sup> Sénat, n°503, 2017/2018, enregistrée au Sénat le 24 mai 2018.

<sup>478</sup> DARNAUD (M.), *Rapport d'information de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) par la mission de contrôle de suivi des lois de réforme territoriale (2) sur la revitalisation de l'échelon communal*, Sénat, Rapport, n°110, 7 novembre 2018, p. 66.

maroquin de compétences de ces 35.000 entités de proximité, cette piste de réflexion comprenait plusieurs avantages : conserver l'autonomie de ces communes qui exercent elles-mêmes les compétences désormais dévolues aux EPCI à fiscalité propre, leur redonner du sens et faciliter la lisibilité des institutions et le contrôle démocratique des administrés.

L'article 4 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires a donné corps à cette proposition sénatoriale et créé le dispositif de « communes-communautés », appellation non-officielle, permettant à une commune nouvelle constituée à l'échelle de son EPCI d'exercer les compétences communales et les compétences intercommunales. La « commune-communauté » ne peut d'ailleurs se constituer qu'à l'échelle d'une intercommunalité existante. Ces « communes-communautés » disposent des mêmes prérogatives et sont soumises aux mêmes obligations que les EPCI. Elles sont de surcroît éligibles aux mêmes aides, subventions et dispositifs de soutien que les communes nouvelles classiques. En outre, le choix de rejoindre un autre EPCI ou de devenir une commune-communauté doit être fait dès le début de la création de la commune nouvelle.

Ce dispositif n'enlève rien aux autres formes de coopération intercommunale : les communes-communautés peuvent toujours adhérer à des syndicats de communes ou des syndicats mixtes pour l'exercice de compétences à un échelon supérieur. Ce modèle « *peut être perçu comme l'aboutissement d'une certaine idée de l'intercommunalité, dont on pensait qu'elle avait vocation à absorber les communes* »<sup>479</sup>.

Autres avantages du régime de « commune-communauté » : il permettra très probablement de clarifier la gouvernance locale, d'éviter les écueils du pouvoir décisionnel des EPCI à fiscalité propre, et facilitera le contrôle des citoyens sur l'action publique, tout en redonnant des compétences à la commune dont le blason sera redoré et de l'envergure aux offices du maire. Ainsi, peut-être ce modèle permettra-t-il de remédier à la crise relative des vocations des élus locaux.

L'article L. 2113-9 du CGCT a été modifié suite à la promulgation de la loi n° 2019-809 du 1<sup>er</sup> août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires, et dispense les communes nouvelles qui en manifestent le souhait d'adhérer à un EPCI autre : « *En cas de projet de création d'une commune nouvelle issue de la fusion de toutes les communes membres d'un ou de plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, les conseils municipaux intéressés peuvent, par délibération prévue à l'article L. 2113-2, demander que*

---

<sup>479</sup> DARNAUD (M.), *Op. cit.*, p. 105.

*la future commune nouvelle, sans appartenir à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, dispose des mêmes prérogatives et soit soumise aux mêmes obligations que celles que la loi attribue ou assigne directement à un tel établissement* ». Toutefois, une commune-communauté peut adhérer à un Pôle métropolitain. *« Dans ce cas, pour l'application du présent chapitre, le conseil municipal de la commune nouvelle exerce les compétences reconnues à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale membre du pôle »* (CGCT, art. L. 2113-9-1 A).

Certains ont vu dans l'instauration de ce dispositif le principal apport de la loi n° 2019-809 du 1<sup>er</sup> août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires. *« Sa principale innovation est la possibilité pour une commune nouvelle issue de la fusion de l'ensemble des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de rester isolée, par dérogation à la règle selon laquelle toute commune doit appartenir à un EPCI. Dans un tel cas, elle exercera les compétences des EPCI, d'où l'appellation non-officielle de "commune-communauté". Ce choix devra être exprimé par les deux-tiers des conseils municipaux avant la création et le préfet conserve un pouvoir d'appréciation »* 480.

Pas encore mis en place, le dispositif de « commune-communauté » mérite d'être observé avec attention. En attendant de pouvoir dresser un bilan de la loi n° 2019-809 du 1<sup>er</sup> août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires, et peut-être d'inciter davantage à l'instauration de communes nouvelles et de « communes-communautés », des correctifs doivent être conçus à l'échelle intercommunale.

### **C - La réorganisation de la carte intercommunale**

Redonner un nouveau souffle aux communes ne peut que s'accompagner d'une refonte de l'intercommunalité, qu'il s'agisse de sa gouvernance (1), de ses trop nombreuses strates et ramifications (2) et du rôle à affiner des récentes Métropoles (3).

---

<sup>480</sup> MONTECLER (de) (M.-C.), « Adoption de la proposition de loi sur les communes nouvelles », *AJDA*, 2019, n°27, p. 1545.

## **1 - Rééquilibrer la gouvernance des EPCI à fiscalité propre**

La question la désignation des conseillers communautaires est récurrente depuis 1992 et source à la fois de protestations et de confusion. Les récriminations des élus locaux condamnent une intercommunalité au sein de laquelle leur voix n'est plus entendue et leurs intérêts peu défendus à leur goût. Cette critique est souvent formulée au sein d'EPCI à fiscalité propre regroupant plusieurs dizaines de communes, plus d'une centaine parfois, et des centaines de milliers d'habitants. Les élus des petites communes, souvent seuls à représenter ces dernières, se sentent dépossédés et relégués au rang de porteurs de voix subalternes au sein de l'organe délibérant. Avant la réforme sur le cumul des mandats, exercer deux mandats - un mandat de maire et un mandat de député, par exemple - pouvait contrebalancer cet état de fait. En tant que parlementaire, le maire d'une petite commune pesait davantage dans les négociations au sein de l'EPCI. Désormais, il convient de démocratiser et de rééquilibrer la gouvernance des EPCI.

La confusion portant sur le fonctionnement des EPCI à fiscalité propre a d'ailleurs été accentuée par les réformes de l'organisation territoriale conduites ces dernières années. Ainsi, alors que les représentants des EPCI étaient antérieurement désignés par les conseils municipaux des communes de l'intercommunalité, la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales (RCT) puis la loi n°2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires modifiant le calendrier électoral ont opéré un rapprochement entre les EPCI et les collectivités territoriales en renforçant la légitimité démocratique des premiers. De la sorte, dans les communes de plus de 1.000 habitants, les délégués intercommunaux sont élus au suffrage universel direct, à l'image des élus des communes.

En effet, la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales a introduit deux modifications majeures au sein des EPCI à fiscalité propre : d'abord l'élection des conseillers de l'organe délibérant des EPCI s'opère sur la base d'un scrutin fléché à compter des élections municipales de 2014. Ainsi, les conseillers communautaires sont retenus parmi les premiers candidats de la liste municipale, les candidats suivants élus n'occuperont qu'un siège au sein du conseil municipal. Ce scrutin fléché a été mis en place pour toute commune comprenant au minimum 1.000 habitants.

Des élections au suffrage universel direct, indépendantes des élections municipales sont envisagées pour les conseillers communautaires et métropolitains. En effet, l'article 54 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), modifié par la loi n°2017-257 du 28 février 2017 (art. 78), pose le principe d'une élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires et des métropoles de droit commun, du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence, à partir de 2020, lors d'un scrutin différencié des élections municipales, afin de renforcer la légitimité démocratique de ces élus aux responsabilités croissantes.

Or, l'article unique de la proposition de loi de la sénatrice Mireille Jouve <sup>481</sup> visant à abroger l'article 54 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) - et donc à confirmer le mode de scrutin en vigueur pour l'élection des conseillers métropolitains - a été adopté par le Sénat le 5 avril 2018.

De plus, suite à une question publiée au Journal Officiel le 27 mars 2018 de la députée Christine Pirès-Beaune, le Gouvernement a signifié dans sa réponse en date du 11 septembre 2018 que ce mode d'élection nécessiterait, comme le permet l'article 72 de la Constitution, la transformation par la loi des Métropoles en collectivités territoriales à statut particulier afin de respecter le principe constitutionnel de non-tutelle d'une collectivité sur une autre, imposant à tout EPCI la représentation de chaque commune au sein du conseil. Le scrutin par fléchage sera ainsi très probablement maintenu pour les élections de 2020 pour les métropoles précitées et l'article 54 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles abrogé.

En revanche, en 2020, les habitants de la Métropole de Lyon devront voter deux fois le même jour : une fois pour l'élection des conseillers municipaux et une autre fois pour l'élection des conseillers métropolitains. L'élection du conseil métropolitain aura donc lieu au suffrage universel direct dans des circonscriptions supracommunales (CGCT, art. L. 3631-1). Dès lors, on peut imaginer que le débat sur l'élection des conseillers communautaires et métropolitains n'est pas clos et connaîtra d'autres rebondissements.

---

<sup>481</sup> Sénat, n°276, 207-2018, enregistrée le 6 février 2018.

Par ailleurs, la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales a également bouleversé la fixation du nombre de conseillers communautaires et métropolitains, et la ventilation des sièges. Ces éléments reposaient auparavant sur la base d'accords passés entre les communes membres de l'EPCI et la composition des conseils communautaires. Désormais, la taille des conseils communautaires est déterminée, pour les communautaires urbaines et les métropoles, par les sièges du tableau et les sièges de droit, selon un mode de répartition assez complexe prenant en compte la population de la commune. Les sièges sont répartis entre les communes à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Cette répartition est assortie de quelques conditions. Chaque commune dispose au moins d'un siège, souvent occupé par le maire. Aucune commune ne doit détenir plus de la moitié des sièges au risque d'assurer seule la gouvernance de l'EPCI. Par ailleurs, si une commune se voit attribuer plus de sièges qu'elle n'a de conseillers municipaux, son nombre de sièges est diminué. Le nombre de sièges du conseil communautaire peut être augmenté de 10% du nombre total de sièges (25% pour les communautés de communes et d'agglomération), si la majorité qualifiée des communes représentant les deux tiers de la population de l'EPCI ou l'inverse l'accepte.

En outre, avant les prochaines élections municipales de 2020, la loi impose de procéder à une recomposition de l'organe délibérant des EPCI à fiscalité propre au plus tard le 31 août 2019, si elles le souhaitent, afin de prendre en compte notamment l'évolution démographique et l'éventuelle création de communes nouvelles dans le territoire. Les données à prendre en compte sont les populations municipales établies par l'INSEE et authentifiées par le préfet, l'année précédant le renouvellement général, donc celles en vigueur en 2019.

Dans ce cas, les communes devront se prononcer sur un accord local par délibération, adoptée selon les conditions de majorité qualifiée (cette majorité doit comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population des communes membres) pour les communautés de communes et d'agglomération. La composition de l'assemblée délibérante de l'EPCI sera constatée par arrêté du préfet au plus tard le 31 octobre 2019, même dans le cas où aucun accord local n'aura été conclu au 31 août 2019. Dans cette hypothèse d'absence d'accord local, la composition résultera de l'application du droit commun, c'est-à-dire par application des alinéas II à VI de l'article L. 5211-6-1 du CGCT.

Les communautés de communes et d'agglomération peuvent ainsi convenir de ventiler les sièges selon un accord local, soumis à quelques règles élémentaires similaires à celles s'appliquant aux communautés urbaines et aux métropoles. Ces règles ont toutefois été rendues plus strictes suite à une décision du Conseil constitutionnel <sup>482</sup> et ne devrait guère s'écarter de la proportionnelle démographique au-delà de 20%. Dans les faits, des écarts plus importants peuvent être constatés. Il conviendrait ainsi d'assouplir cette règle. Le Sénat a d'ailleurs adopté, le 24 janvier 2019, une proposition de loi présentée par Jean-Pierre Sueur <sup>483</sup>, visant à assurer une plus juste représentation des petites communes au sein des conseils communautaires et tendant à améliorer la représentativité des conseils communautaires. Par ailleurs, avoir conservé la possibilité d'accords locaux pour ces deux types d'EPCI présente le risque de favoriser l'influence de « barons » locaux, puisque les tractations en elles-mêmes ne relèvent d'aucun critère objectif.

Ces nouvelles modalités de représentation des communes entraînent des modifications concernant le nombre de vice-présidents du conseil communautaire. Leur nombre est limité à 20% de l'effectif du conseil communautaire (30% pour les communautés de communes et d'agglomération) et ne doit pas être supérieur à 15 vice-présidents (20 pour les métropoles).

De plus, la légitimité démocratique des conseillers des EPCI demeure toutefois limitée. Bien que ceux-ci soient élus au suffrage universel direct, il ne s'agit que d'une élection en trompe-l'oeil, dans la mesure où ils sont désignés à partir de la même liste que celle dressée pour les élections municipales <sup>484</sup>.

La question de la représentation et de la désignation des conseillers communautaires est un aspect récurrent de l'intercommunalité depuis 1992. Si la disparition de la ventilation initiale des sièges du conseil communautaire sur la base d'accords - souvent fondés sur « la loi du plus fort », c'est-à-dire celle dictée par la commune principale de l'EPCI ou par le maire le plus influent- pour les communautés urbaines et les métropoles, il convient d'appliquer également cette suppression aux communautés de communes et d'agglomération. Par ailleurs, la gouvernance des EPCI pourrait être l'objet d'autres améliorations et renforcer le poids des petites communes au sein de l'organe

---

<sup>482</sup> CC, n°2014-405 QPC, *Commune de Salbris*, 20 juin 2014.

<sup>483</sup> Sénat, n°85, 2018-2019, enregistrée le 26 octobre 2018.

<sup>484</sup> HAVARD (L.), « La métropole collectivité territoriale de Lyon : évolution ou révolution ? », *AJDA*, 2017, n°9, p. 510-516.

délibérant. Nous proposons notamment de renforcer la représentation des petites communes et de ne pas s'en tenir à des critères basés uniquement sur le nombre d'habitants. On pourra s'inspirer du modèle des comités des syndicats de communes où chacune d'entre elles est représentée par deux délégués. Un seuil plancher qui serait complété par une représentation à la proportionnelle démographique de la commune.

Par ailleurs, parfaire la gouvernance des EPCI à fiscalité propre implique d'associer les maires au processus décisionnel. Certains le sont de fait car ils occupent un poste de vice-président ou sont membres du bureau, d'autres sont éloignés des centres névralgiques de l'EPCI. *« Afin d'éviter la mise en place d'une quasi-tutelle des plus grandes communes sur les autres, et d'assurer une bonne coordination entre leurs actions et celles du groupement, il est donc opportun d'instituer des mécanismes institutionnels visant à associer les maires, en tant que tels, au fonctionnement de l'intercommunalité »*<sup>485</sup>. L'article L. 5211-40 du CGCT indique que le président de l'EPCI doit consulter l'ensemble des maires des communes membres, à la demande soit de l'organe délibérant soit du tiers des maires des communes membres. Il conviendrait d'instaurer un rendez-vous obligatoire et régulier, sous la forme d'une conférence ou d'un comité. Seules les métropoles disposent d'une instance de dialogue obligatoire de ce type : les conférences métropolitaines, se réunissant deux fois par an. Ce modèle d'instance d'information et de concertation paraît aisément duplicable et applicable à chaque catégorie d'EPCI. Toutefois, un ordre du jour devrait rassembler une fois par trimestre, et non pas seulement deux fois par an, l'ensemble des maires de la structure intercommunale.

L'amélioration de la gouvernance des EPCI, en termes de représentation des communes et d'association des maires, sera d'autant plus pertinente si une simplification du millefeuille intercommunal est opérée.

---

<sup>485</sup> DARNAUD (M.), *Rapport d'information de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) par la mission de contrôle de suivi des lois de réforme territoriale (2) sur la revitalisation de l'échelon communal*, Sénat, Rapport, n°110, 7 novembre 2018, p. 78.

## 2 - Réduire et simplifier les strates intercommunales

L'enchevêtrement des compétences est souvent récréé, celui des strates du bloc communal pourrait l'être tout autant. En effet, aux communes s'ajoutent les adhésions à un EPCI à fiscalité propre, à un syndicat mixte ou à un syndicat de communes, à un Pays, à un Pôle métropolitain ou à un Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR). Si l'on conçoit aisément qu'une commune fasse partie d'une intercommunalité, à l'instar d'un département ou d'une région, il conviendrait, d'une part, de simplifier les catégories d'EPCI à fiscalité propre et, d'autre part, de réduire le millefeuille territorial ainsi composé.

Simplifier l'intercommunalité est peut-être l'aspect le plus simple. Est-il nécessaire, au vu des dérogations existantes, et dont la liste peut s'allonger encore, de conserver autant de catégories d'EPCI à fiscalité propre ? Chacune comportant un nombre différent de compétences obligatoires et de compétences optionnelles, et parfois facultatives. Cette variété de compétences, incompréhensible pour le citoyen lambda, s'accompagne par ailleurs de disparités de ressources, notamment en raison des aides de l'État. Afin de ne pas limiter les capacités d'un EPCI, il ne semble pas opportun de faire disparaître les métropoles, catégorie la plus développée et la plus récente. En revanche, les communautés urbaines, proches des métropoles, ont-elles encore un rôle à jouer si les métropoles, catégorie dont nous aborderons le bien fondé ci-après, s'étendent et s'implantent sur chaque zone urbaine d'envergure ?

De même, toujours dans un souci de réorganisation des strates de l'échelon communal, ne peut-on envisager la disparition des communautés de communes ? Si cette catégorie devait être supprimée, elle devrait être accompagnée d'un essor des communes nouvelles et des « communes-communautés », qui permettrait de conserver une certaine proximité entre les petites et moyennes communes de l'intercommunalité et cette dernière.

En revanche, en cas de disparition des communautés urbaines et des communautés de communes - contrebalancée par le succès des communes nouvelles et des « communes-communautés » -, il conviendrait de conserver un niveau intermédiaire d'EPCI à fiscalité propre : il s'agirait dans ce cas de la communauté d'agglomération. Cette proposition contredit partiellement celle formulée par le sénateur Mathieu Darnaud : « *Lancer une réflexion associant les élus municipaux, le Parlement et le Gouvernement pour simplifier la catégorisation juridique des EPCI*

à fiscalité propre. À terme, envisager la suppression de la catégorie des communautés d'agglomération »<sup>486</sup>. Cette proposition reposait sur la répartition entre communes et communautés urbaines des communautés d'agglomération et ce, avant que ne soit promulguée la loi n° 2019-809 du 1<sup>er</sup> août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires.

Notre proposition peut sembler radicale puisqu'elle suggère la suppression de deux catégories d'EPCI à fiscalité propre, soit la moitié. Néanmoins, il est à prendre en compte l'hétérogénéité déjà existante de chaque catégorie et les assouplissements accordés par le législateur permettant à chaque type d'EPCI de s'adapter à de nombreux contextes locaux. De plus, le dispositif innovant des « communes-communautés » complète opportunément la strate des intercommunalités.

De surcroît, ce premier effort de simplification du millefeuille territorial peut être accompagné par une refonte de la coopération intercommunale dans son ensemble. Si les Pays sont appelés à disparaître du paysage communal, quid des Pôles et autres syndicats ? Les vocations et les contours divergent néanmoins, les syndicats mixtes ou les syndicats de communes - aux fonctionnements mieux enracinés dans les esprits des élus locaux et des administrés - pourraient endosser à leur échelle les habits des Pôles et des Pays. Les Pôles métropolitains, à mi-chemin entre les EPCI à fiscalité propre et les régions, pourraient conserver leurs missions au niveau d'un syndicat de moindre taille et exercées par lui. De même pour les Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux. Qui aujourd'hui défendrait à corps et à cri les Pôles métropolitains ou les PETR ? *« Précisément, en créant les pôles métropolitains, cette loi les enchâsse dans la catégorie des syndicats mixtes fermés assortie de règles dérogatoires et spécifiques (...). Mais cela révèle aussi que les villes et les polarités rurales pouvaient depuis longtemps créer de tels syndicats mixtes et l'utilité de créer une structure sui generis a été posée. La loi de 2010 et a fortiori celle de 2014, qui a le même objet, sont donc pour une part redondantes surtout si l'on observe qu'il existait déjà de tels syndicats composés exclusivement d'EPCI et qu'un ensemble de « réseaux de villes » a été mis en place depuis de nombreuses années. La loi du 27 janvier 2014 n'a donc pas remis en cause ce nouveau type de syndicat mixte. Mieux, elle reprend cette catégorie pour la réaménager en ce qui*

---

<sup>486</sup> DARNAUD (M.), *Op. cit.*, p. 101.

*concerne les pôles métropolitains et la diffuser en ce qui concerne les PETR »*<sup>487</sup>. Les Pôles métropolitains pourraient céder leur place aux métropoles, coordonnant des projets de territoires plus vastes que leur propre territoire, les PETR, à défaut de pouvoir se tourner vers une métropole, aux régions.

Les syndicats mixtes ou de communes continueraient par ailleurs de jouer leur rôle pour l'exercice de compétences mal adaptées aux périmètres des EPCI à fiscalité propre. Actuellement en perte de vitesse, ils en sortiraient renforcés.

En outre, la réorganisation de la carte intercommunale devrait être parachevée par une ultime modification, du moins à ce stade : la clarification des missions des métropoles.

### **3 - Quel rôle pour les métropoles ?**

Les métropoles existantes ont tout leur rôle à jouer en termes d'attractivité, économique et scientifique notamment, dans des zones urbaines s'inscrivant dans une aire stratégique : Paris bien sûr, la Métropole européenne de Lille (MEL) ou le Grand Lyon. Pour exemple, la MEL appartient à un bassin de vie de 80 millions d'habitants, intégrant une partie de l'Allemagne, de la Belgique et du Royaume Uni, et drainant des flux de marchandises et voyageurs d'Europe du Nord vers l'Europe du Sud.

Proposée en 2009 par le rapport Balladur qui suggérait la création d'office de onze métropoles sous forme de collectivité à statut particulier, au sens de l'article 72 de la Constitution, la catégorie des métropoles a pour but de concurrencer les grandes villes européennes et de dynamiser les territoires urbains concernés, en constituant des pôles intégrés dotés d'importantes compétences. *« (...) les villes françaises évoluent désormais dans un contexte de concurrence avec les autres agglomérations européennes, notamment pour attirer les entreprises et les investisseurs. C'est au regard de ces deux motifs que la loi du 16 décembre 2010 a créé deux formules nouvelles : d'une part, les métropoles, sous la forme d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, susceptibles d'être mises en place dans les agglomérations de plus de*

---

<sup>487</sup> TAILLEFAIT (A.), « Les pôles métropolitains et les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux », *AJDA*, 2014, n°11, p. 625-629.

*500.000 habitants et dotées de compétences dévolues à l'origine à la région et au département ; d'autre part, les pôles métropolitains, syndicats mixtes permettant une coopération entre les agglomérations relevant d'une même aire urbaine »*<sup>488</sup>.

Les métropoles doivent porter « *un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social afin d'améliorer la cohésion et la compétitivité et concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional* » et valoriser « *les fonctions économiques métropolitaines, ses réseaux de transport et ses ressources universitaires, de recherche et d'innovation (...) avec le souci d'un développement territorial équilibré* »<sup>489</sup>. Le champ des compétences laisse donc entrevoir un niveau d'action qui dépasse celui d'une simple coopération intercommunale.

Malgré une vocation uniforme affichée, les métropoles, à l'instar des autres EPCI à fiscalité propre, englobent pourtant des réalités distinctes. « *Tout d'abord, le flou sémantique entourant le terme de métropole est patent. La loi MAPTAM l'utilise indistinctement pour qualifier pas moins de six régimes différents. Depuis 2014, sont identifiés comme étant des métropoles : une collectivité territoriale (la métropole de Lyon), un EPCI à statut particulier (le Grand Paris), des EPCI à fiscalité propre, aussi appelés "métropoles de droit commun" (Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse, puis Montpellier et Brest depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, et enfin Nancy depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2016), un EPCI ayant un régime dérogatoire (Aix-Marseille-Provence), deux EPCI ayant des spécificités au regard de leur dimension européenne (Strasbourg et Lille) et un EPCI ayant conservé le statut de métropole de la loi du 16 décembre 2010 (Nice Côte d'Azur)* »<sup>490</sup>.

Ainsi, la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a créé la Métropole du Grand Paris. Contrairement à la Métropole de Lyon, la Métropole du Grand Paris est un établissement public et non une collectivité à statut particulier. Elle est divisée en territoires revêtant le statut d'établissements publics territoriaux. Chaque territoire dispose d'un conseil de territoire et d'un président. Des compétences obligatoires sont attribuées aux territoires et échappent ainsi à la gestion du conseil métropolitain. Sont

---

<sup>488</sup> RENAUDIE (O.), « Le Grand Paris », *RFDA*, 2016, n°3, p. 490.

<sup>489</sup> CGCT, art. L. 5217-1.

<sup>490</sup> HAVARD (L.), « La métropole collectivité territoriale de Lyon : évolution ou révolution ? », *AJDA*, 2017, n°9, p. 510-516.

notamment concernés par ces compétences : la politique de la ville et les équipements culturels et socio-éducatifs. Les compétences dédiées aux territoires sont ainsi celles qui nécessitent une certaine proximité avec la population. Il existe en outre une instance constituée par l'assemblée des maires du Grand Paris qui se réunit une fois par an afin d'échanger sur le programme d'action et le bilan de la métropole. La complexité de la Métropole du Grand Paris comprenant deux niveaux d'intercommunalité n'est pas représentative du régime de droit commun des Métropoles. D'ailleurs, la loi n°2014-58 MAPTAM avait conféré à la Métropole du Grand Paris de nombreuses compétences relevant des EPCI et des communes, mais dans un souci de réalisme, la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) est revenue sur ce point en limitant les attributions de la métropole, au profit des établissements publics territoriaux. La Métropole d'Aix-Marseille-Provence déroge également au droit commun des métropoles : à l'instar du Grand Paris, elle est divisée en territoires, dotés de conseils de territoire et bénéficiant de délégation de compétences définies par le conseil de métropole.

Pour certains, « *le statut d'EPCI n'est donc pas adapté à l'ampleur du champ d'action des métropoles et l'on peut se demander si celui-ci ne devra pas évoluer sans doute vers la catégorie de collectivité à statut particulier, la métropole de Lyon préfigurant cette mutation. En effet, la métropole de droit commun semble bien constituer une nouvelle catégorie de collectivités, définie par des compétences larges, sans doute une future élection dissociée de l'élection municipale et plus intégrée que les autres EPCI* »<sup>491</sup>. En revanche, pour d'autres, « *Le statut de métropole, en ce qu'il trouve application dans les plus grandes agglomérations par la loi du 27 janvier 2014, préfigure un droit commun des grandes villes. Mais il n'y a guère qu'à Lyon que la qualité de collectivité territoriale est octroyée* »<sup>492</sup>.

Si la dénomination de métropole reflète une diversité relative à la qualité et à la consistance des métropoles, elle permet aussi d'appréhender toutes les facettes et potentialités de cette catégorie d'EPCI à fiscalité propre. S'il convient de lui confier la vision stratégique d'une large aire urbaine, cette démarche devra s'accompagner d'une clarification des champs de compétences entre métropoles et régions, au risque d'entretenir une concurrence dispendieuse et peu propice au bon déroulement de l'action publique.

---

<sup>491</sup> FERREIRA (N.), « Les métropoles de droit commun », *AJCT*, 2014, n°5, p. 249-253.

<sup>492</sup> FAURE (B.), *Droit des collectivités territoriales*, Précis Dalloz, 4<sup>e</sup> éd., 2016, p. 341.

Autre danger généré par le phénomène de métropolisation d'une partie de l'Hexagone : la possibilité d'une fracture entre les administrés selon leur lieu de résidence. « *En outre, à court terme, sa généralisation entraînera une hétérogénéité accrue et une complexification de la carte territoriale entre les territoires "métropolisés" et les autres, posant aussi question en termes de lisibilité pour le citoyen* »<sup>493</sup>.

---

<sup>493</sup> FERREIRA (N.), *Op. cit.*, p. 249-253.

## CONCLUSION

Le statut des communes n'est pas uniforme, l'a-t-il été d'ailleurs un jour malgré les efforts de la loi communale du 5 avril 1884 ? Était-ce la première intention du législateur lors des vagues successives de la décentralisation ? Nul n'ignore le statut particulier de la ville de Paris, l'existence de sections de communes, de communes associées ou déléguées, l'essor des communes nouvelles, résurgence des fusions et associations de communes, ou encore l'inclusion de la ville de Lyon dans une collectivité territoriale à statut particulier. Le modèle de la commune s'est démultiplié, à un point tel que, désormais, il n'est pas incohérent d'évoquer non plus un mais des statuts de la commune française.

Néanmoins la commune, quelle que soit son régime, est malmenée. En proie à une intercommunalité croissante, voire envahissante, bénéficiaire de dotations restreintes, assurant au quotidien des services publics de proximité et première interlocutrice des administrés à satisfaire, la commune s'essouffle. Les maires aussi.

Enfermée dans un millefeuille territorial mêlant collectivités territoriales, EPCI à fiscalité propre et syndicats de communes, Pôles métropolitains et Pôles d'équilibre territoriaux ruraux, la commune reste pourtant l'échelon administratif de proximité reconnu des citoyens et accessible à tous. Toutefois, elle peine à s'affirmer. Loin de conforter ses missions, les réformes territoriales successives ont amoindri le rayonnement des communes. Ses compétences se réduisent comme peau de chagrin, transférées par le législateur aux EPCI à fiscalité propre. Une refonte globale de l'échelon communal s'avère indispensable. Elle semble d'ailleurs être relancée cet été.

Paradoxalement, ces réformes lui ont également permis de se réinventer : l'instauration des communes nouvelles et plus récemment des « communes-communautés » en témoigne. Loin d'y voir un aveu de faiblesse de cette catégorie de collectivité territoriale, la seule à disposer aujourd'hui de la clause de compétence générale, ses mutations manifestent une souplesse indéniable de la commune, avec le soutien du législateur et des associations de maires, lobbyistes éprouvés, sachant murmurer à l'oreille des parlementaires.

L'émergence de nouveaux modèles communaux pourrait d'ailleurs se révéler bénéfique pour le bloc communal et l'action publique de proximité, en quête d'efficacité. La récente loi n° 2019-809 du 1<sup>er</sup> août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires présente des solutions concrètes afin de remédier à l'émiettement communal et à la perte de sens et de compétences de la commune. Les communes nouvelles et les « communes-communautés » faciliteront sans conteste la modification du paysage du bloc communal.

Ainsi, la revitalisation de la commune ne tend pas vers une uniformisation de ses statuts. En revanche, elle affiche une souplesse bienvenue : exercer des compétences communales et intercommunales sera désormais possible grâce aux futures « communes-communautés », tandis que les communes nouvelles conserveront leur identité et leur proximité grâce à la possibilité de conserver des communes déléguées. L'efficacité de ces modèles innovants serait d'ailleurs renforcée si ces statuts avaient la possibilité de se déployer au sein d'une carte intercommunale réagencée en profondeur.

L'affirmation de la commune, échelon naturel et incontournable de proximité et de la démocratie participative, devra également s'appuyer sur le renforcement de la caractéristique majeure que constitue le dialogue qu'elle entretient avec les administrés, *via* les services publics qu'elle dispense ou les consultations qu'elle organise à leur attention. Un axe à développer pour une identité à asseoir.

## **Entretien avec Roger Vicot, Maire de Lomme**

**14 mai 2019 - 14h30**

### **Mairie de Lomme**

#### **- Qui était à l'initiative de cette fusion-association ?**

Yves Durand, maire de Lomme depuis 1990. Lille était favorable au projet. Nous avons eu notre premier rendez-vous avec Pierre Mauroy, maire de Lille, à la fin de l'année 1997. Nous pensions alors annoncer la fusion-association en mars 1998 mais nous n'avions pas conscience des délais nécessaires. La fusion a finalement eu lieu en 2000. Entre-temps, nous avons obtenu que le rapprochement des taux s'effectuent sur 12 ans et non sur 5 ans. Le mandat de député d'Yves Durand nous a fortement aidés à y parvenir.

#### **- Pourquoi avoir préféré cette formule de fusion-association à celle de fusion simple ?**

Nous souhaitions préserver l'identité de la commune, un conseil municipal élu au suffrage universel, notre propre CCAS, et une politique lommoise propre. La fusion simple n'a jamais été envisagée. Elle n'aurait d'ailleurs jamais été acceptée. En aucun cas, Lomme ne devait devenir un quartier. Cette démarche nous garantissait une liberté de mouvement par rapport à Lille. Lomme n'est plus une commune de plein droit mais reste une commune de plein exercice.

#### **- Quels avantages/incitations étaient proposés à l'époque, à la fin des années 90 ?**

Associer Lille-Hellemmes et Lomme permettait de créer une commune de plus de 200.000 habitants. Ce seuil nous permettait à l'époque de passer un cap en termes de dotation d'Etat. Lomme pouvait ainsi disposer d'une force financière autrement plus importante qu'avant la fusion.

#### **- Quels leviers et quels freins ont été identifiés ?**

Les freins étaient constitués par des arguments de passion auxquels nous tentions de répondre avec des arguments de raison. Les habitants craignaient que Lomme ne perde son identité, son histoire, son autonomie. En 2000, année de la fusion-association, la campagne municipale de 2001 se préparait déjà. Yves Durand n'a remporté la victoire qu'à quelques centaines de voix. Le principal opposant a axé sa campagne sur la fusion, en la dénigrant. Pourtant, politiquement, tout le monde était d'accord sur le principe de la fusion-association.

Pourtant, nous avons expliqué à plusieurs reprises que Lomme ne serait pas perdante. Au contraire. Dans la corbeille de la mariée se trouvaient le doublement des effectifs de la police municipale (de 9 à 18 policiers), une dotation en véhicules de services, des avantages financiers...

Nous avons veillé à ce que Lomme conserve son nom. Dans les premiers mois qui ont suivi la fusion, Lille Métropole Communauté Urbaine avait rebaptisé Lomme en Lomme-lez-Lille dans des délibérations. Je suis donc intervenu en présentant l'arrêté définitif du Conseil d'Etat qui validait la fusion.

### **- Quelle autonomie reste-t-il à Lomme ?**

Beaucoup. Lomme a conservé sa propre police municipale, son CCAS, son service urbanisme, ses services logement, petite enfance, sports... J'ai décidé que les écoles garderaient un rythme étalé sur 4,5 jours alors que la ville de Lille est revenue à la semaine de 4 jours. Dans ce cadre, les activités périscolaires sont gratuites. Pour y parvenir, Lille verse à Lomme une enveloppe annuelle de 500.000 euros.

La mutualisation concerne les finances et le personnel. Les finances car la ville de Lille nous verse une enveloppe globale. Notre budget est le fruit d'une négociation politique. Le personnel a été mutualisé avec celui de Lille, Lomme et Hellemmes. ce qui est une chance pour les agents car cette situation multiplie leurs possibilités d'évolution. À Lomme, il n'existe pas de poste pour une personne qui a obtenu le concours d'administrateur, par exemple. Toutefois, je reste responsable du personnel. Lomme a ainsi gardé une grande autonomie, issue de ma volonté politique. Hellemmes n'a pas conservé autant de services municipaux.

Concernant la concertation entre les maires des communes associées, appartenir au même camp politique facilite les négociations.

### **- Les habitants ont-ils été consultés ?**

L'annonce de la fusion-association a été faite lors des vœux d'Yves Durand à la population en janvier 2000. Mais il n'a pas été suffisamment explicite à cette occasion, il a évoqué le renforcement des liens entre les deux communes et une démarche de fusion. Ce n'est que quelques jours après que les difficultés ont commencé, lorsque les médias ont relaté cette fusion...

Par la suite, plusieurs réunions publiques ont été organisées. L'ancien maire Arthur Notebart, par ailleurs ancien président de la Communauté urbaine de Lille, une référence politique, s'est clairement affiché contre le projet durant ces réunions.

Le projet était difficile à expliquer, Lomme était une ville déjà très structurée. Or, la fusion-association est un montage juridique complexe. Nous avons misé sur les avantages que le projet procurerait à Lomme. Malgré cela, les débats ont été houleux.

Aujourd'hui, la fusion n'est plus contestée. Les jeunes qui voteront pour la première fois en 2020 n'auront connu que cette association de communes. Concrètement, lors des élections municipales, on vote pour le maire de Lomme, pour le maire de Lille et pour les conseillers communautaires.

### **- La démocratie participative a-t-elle été réduite suite à cette association ?**

Au contraire, elle a été beaucoup développée. Alors que Lomme n'était pas l'obligation de créer des comités de quartiers, nous l'avons fait en 2002. Mais le dispositif s'est essouffé et nous y avons mis un terme en 2016. Nous avons alors institué un conseil citoyen, dans lequel chaque quartier est représenté et est en capacité de travailler sur différentes thématiques.

Nous avons également instauré des ateliers urbains de proximité, des mini-référendums sur internet, par exemple sur l'aménagement du quartier de la mairie, un conseil des enfants et un conseil des sages, qui marche très bien.

### **- Quel est le bilan de l'association Lille-Lomme-Hellemmes ?**

Positif. La ville de Lomme n'aurait pu supporter seule le développement d'Euratechnologie. Lors de la construction du stade des Ormes, la ville de Lille a pris en charge les intérêts relatifs au prêt. Aujourd'hui encore, Lomme n'aurait pu financer le Pôle des arts numériques, évalué à 12 millions d'euros, alors que le budget d'investissement annuel de la ville s'élève à 9 millions d'euros.

**Concrètement, suite à son annonce, comment le Président de la République pourrait « redonner du pouvoir aux maires » ?**

En leur redonnant du pouvoir financier. La suppression de la taxe d'habitation a été une catastrophe. On ne sait pas encore ni comment ni quand elle sera compensée. Dans un contexte de baisse des dotations, les maires sont déjà tenus par une contrainte très forte : ne pas dépasser 1,2 % de hausse des frais de fonctionnement d'une année sur l'autre. Or, si on applique le GVT -Glissement Vieillesse Technicité- une augmentation s'opère automatiquement chaque année, ce qui représente d'emblée 0,8 à 0,9% à Lomme.

Et si un maire dépasse cette limite, le surplus est retiré de la dotation.

## **Entretien avec Monsieur Cédric SZABO,**

### **Directeur général de l'AMRF**

**Vendredi 24 mai 2019 à 15h**

**- Combien de communes adhérentes compte l'Association des Maires ruraux de France ?  
Quel est le seuil pour y adhérer ?**

L'association enregistre 75 associations départementales regroupant 10.000 communes. Pour adhérer à l'AMRF, une commune ne doit pas dépasser plus de 3.500 habitants. Dans cette strate de communes, on dénombre au total 32.800 entités, soit 22 millions d'habitants. Ces milliers de petites communes ont gagné 4,5 millions d'habitants depuis 1982. La ruralité ne se vide pas ! Si le « stock » de communes de moins de 3.500 habitants a toutefois diminué ces dernières années, c'est en raison d'évolutions démographiques, certaines communes dépassant désormais le seuil établi à 3.500 habitants.

**- Le Président de la République Emmanuel Macron, suite au Grand Débat, souhaite redonner du pouvoir aux maires. Cela vous-paraît-il suffisant ? Qu'attend concrètement l'AMRF ?**

Nous réclamons un statut de l' élu. La fonction de maire est exigeante, elle confère de nombreuses responsabilités et demande beaucoup de disponibilités. Le maire donne énormément de son temps à la collectivité durant son mandat de 6 ans. Il faut que la République lui octroie un statut particulier, en plus de celui qui accompagne l'exercice de son mandat. Et ce, au-delà des indemnités attribuées. La mise en place d'un statut de l' élu local attractif est en effet une urgence démocratique. L'organisation territoriale française en un maillage communal inédit est une originalité française issue de la révolution, qui doit être sauvegardée du fait de ses nombreux bienfaits, en termes de proximité avec les citoyens, de porosité aux problématiques qu'ils rencontrent, de lien social, etc. À cette fin, il est urgent d'instaurer un véritable statut de l' élu local qui permette à tous les citoyens – sans distinction d'âge, de sexe, d'activité professionnelle – de candidater aux prochaines élections municipales, avec la garantie de pouvoir articuler son mandat électif avec une vie personnelle et professionnelle.

Par ailleurs, *via* toute une série de dispositions, on dépossède la commune, alors qu'elle est consacrée comme collectivité territoriale dans la Constitution et bénéficie de la clause générale de compétences. Elle est censée tout faire mais on la dévitalise ! Pour cela, elle peut bénéficier de dotations et a la capacité de recouvrer des impôts.

Depuis 1884, ses statuts ont été consolidés. On se souvient des lois de décentralisation de l'Acte I puis de l'Acte II. La commune a ainsi la capacité de présider aux destinées du territoire et ne plus être un exécutant du préfet. Parallèlement, des moyens, des dotations ont été prévues afin de lui donner des moyens. Or les dotations ont été gelées avant d'être diminuées. On a assisté au renforcement de l'intercommunalité au détriment de la commune. Elle a été affaiblie par l'intermédiaire, entre autres, de transferts de compétences voulues par le législateur, et par la baisse des dotations. Et ce, non pas au profit d'autres collectivités territoriales mais au profit d'EPCI dont la nature s'est métamorphosée. On a dévitalisé la commune pour lui substituer une supra-commune que constitue un EPCI. Mais ceci n'est pas clairement dit.

L'autonomie de la commune est un principe à valeur constitutionnelle, il ne s'agit pas d'une facétie de l'AMRF. Or, quand on serre les deux vis - transfert des compétences et baisse des dotations -, la

situation devient très complexe pour la commune qui doit développer des services et répondre aux habitants.

La loi définitivement adoptée le 31 juillet 2018 a confirmé ce mouvement en attribuant de façon obligatoire le transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes et d'agglomération.

L'AMRF adopte donc une posture de résistance positive afin de défendre les maires des communes rurales face aux arguments de rationalisation et de mutualisation du législateur. Or cette équation locale ne fonctionne pas car on a également supprimé des postes dans l'administration centrale au service des territoires. L'Etat ne remplace plus ses agents dans les territoires, qui s'assèchent. L'Etat prive ainsi de moyens humains les élus locaux. En contrepartie, il renforce l'intercommunalité.

Or les services publics sont attendus à l'échelon communal, c'est paradoxal : les maires sont de plus en plus sollicités (Très haut débit, 4G, pôles de santé, etc.) mais on reconcentre les services vers un pôle urbain toujours supérieur. A l'image du secteur de l'entreprise, on aspire à créer un grand groupe en fusionnant des TPE. Or les services publics ne relèvent pas du secteur marchand.

**- Que souhaite l'AMRF afin que l'Agence nationale de la cohésion des territoires ANCT joue pleinement son rôle ?**

Nous attendons que davantage d'agents de l'Etat soient réellement accessibles pour les communes. Il s'agit d'une exigence au bon sens du terme. Nous ne sommes pas dans une logique de plaintes comme on aime nous caricaturer. Nous sommes en état de sous-administration en termes d'effectifs et de qualification. Sur ce point, l'Etat fait amende honorable. Nous avons cru comprendre que ce serait le rôle de l'ANCT que d'aider les maires sur les questions d'ingénierie relatives à l'aménagement du territoire.

A minima, d'autres modalités de contrôle des collectivités de contrôle s'instaureront car l'Etat n'agira que sous conditions, sur décision du préfet, sur la base de textes imprécis et pour des « territoires en souffrance ». Je ne connais pas de « territoire en souffrance »...

Ainsi, l'ANCT apparaît comme un espoir de réponse législative à un périmètre donné tout en réduisant la présence d'agents sur le terrain.

**- Comment souhaitez-vous conforter le rôle de la commune -au titre de sa compétence générale et de ses missions d'intérêt général, outre le changement de l'article 72 ?**

Nous souhaitons que le maire puisse exercer cette clause de compétence générale. Si le maire existe, c'est parce qu'il est au cœur d'interactions concrètes et directes. La situation n'a pas été comprise par l'Etat. En septembre 2018, nous avons prévenu qu'une insurrection sociale en milieu rural couvait. Deux mois plus tard a émergé le mouvement des Gilets jaunes. Depuis deux mandats, les maires sont dans une impasse. Ils mettent en œuvre des décisions qu'ils n'ont pas choisies. Une tension s'est profondément installée et ce n'est pas parce qu'il y a moins de monde dans la rue que le problème est réglé.

La position de l'AMRF est ferme : nous voulons reconquérir des compétences transférées de façon obligatoire à des EPCI. Alors que certaines intercommunalités n'exercent même pas les compétences transférées ! C'est le cas par exemple du développement économique. L'exercice des compétences obligatoires transférées est en réalité théorique. Nous demandons la fin de cette logique d'agrégation de compétences obligatoires et optionnelles transférées.

Or, tout est fait pour favoriser les transferts de compétences au travers des attributions de dotations. De façon imagée, on incite les EPCI à consommer entrée, plat et dessert plutôt qu'un plat et un dessert. Dans la première formule, l'EPCI obtient davantage de dotations.

Pour autant, cette position ne s'apparente pas à une opposition à l'intercommunalité. Nous souhaitons avant tout une action publique efficiente. Il faut redonner les capacités à agir aux uns et aux autres.

Dans notre pays, on vante l'esprit d'initiative, mais il faudrait que les maires soient fous pour en avoir encore un peu !

L'action publique gêne beaucoup de monde. La Cour des comptes comme Bercy sont imprégnés par une idéologie de rationalisation. L'une comme l'autre craignent l'investissement, car il y aura forcément des dépenses de fonctionnement par la suite.

Il est urgent de redonner des moyens et des compétences aux communes.

**- Estimez-vous nécessaire de réduire le nombre de communes existantes afin de soulager les maires des petites communes ? Ou de leur donner davantage de moyens ?**

Oui la solitude et le manque d'accompagnement des maires existent. Mais cet argument de « réduire le nombre de communes » pour soulager les élus relève de la provocation par ceux qui l'utilisent. Cela revient à dire : « nous allons soustraire aux maires la lourde tâche d'administrer les communes afin que l'Etat s'en occupe ». D'autant plus que ces interlocuteurs sont souvent ceux qui ont créé les conditions d'exercice de la fonction des maires. En milieu urbain, l'administration centrale prévoit d'affecter un agent par tranche de 40-50 habitants. En milieu rural, on affecte un agent pour 150 habitants ! Donc il s'agit de conforter la commune et non de l'affaiblir en invitant les maires à abandonner ou en créant les conditions pour qu'ils renoncent.

Conclure qu'il faut réduire le nombre de communes est une stratégie défaitiste au service d'une idéologie de rationalisation et de réduction du nombre de communes. Or la commune rurale est la forme la plus malléable et la plus sophistiquée pour développer les services publics, grâce et à sa clause générale de compétence et à sa proximité.

Le taux de participation aux élections municipales est révélateur. Dans les communes rurales, il atteint plus de 90%, dans les grandes villes, il peine à franchir le cap des 50%.

Je rappelle également qu'en 2014, un million de personnes ont été candidates. La « solitude » du maire ne réside pas dans le manque de motivation, le problème est ailleurs. Idem, on ne peut pas parler de mouvement massif de démissions. Certes, on constate légèrement plus de démissions durant ce mandat que précédemment. Mais à ce jour, toutes les communes de France ont un maire. Un maire qui quitte ses fonctions est aussitôt remplacé.

Bien sûr, il faut donner davantage de moyens aux communes et mieux répartir les dotations afin d'améliorer l'aménagement du territoire. Il existe bel et bien une dotation, dite forfaitaire, qui hiérarchise urbains et ruraux au profit des premiers. Ainsi, nous affirmons que la loi de finances 2019 contient des dispositions qui renvoient vers l'article L. 2334-7 du Code général des collectivités territoriales qui précise : « à compter de 2011, cette dotation de base est égale pour chaque commune au produit de sa population par un montant de 64,46 euros par habitant à 128,93 euros par habitant en fonction croissante de la population de la commune, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat ». Il existe bel et bien une valeur deux fois supérieure en euros entre un habitant des villes et un habitant de village. Ce critère s'applique sur une somme équivalente au budget annuel du ministère de la Justice en 2019, 7,2 milliards d'euros.

L'AMRF affirme que ces 7,2 milliards d'euros (60 % des dotations aux communes votée à 11,9 milliards d'euros cette année) se répartissent de manière inégalitaire au détriment du monde rural. Ceci depuis 40 exercices budgétaires annuels creusant année après année les écarts de développement et opposant les campagnes et les villes. Elle est répartie en fonction de la population de la commune. La valeur en euros de l'habitant augmentant avec le nombre d'habitants.

**- Quelle nouvelle répartition des compétences entre communes et intercommunalités faudrait-il envisager ?**

Il faut revenir à la base de ce qu'est un EPCI, c'est un outil aux services des communes et non une collectivité, comme le souligne la Constitution. A partir de là, il faut modifier la gouvernance et revoir le mode d'affectation des sièges pour que la commune rurale soit mieux représentée. La gouvernance d'un EPCI est indexée selon une logique démographique. Donc les petites communes n'ont que très peu de poids. Il faut instaurer un autre mode de scrutin qui intégrerait des notions de superficie. Le législateur doit conférer davantage de souplesse au mécanisme de représentation au sein d'un EPCI.

Nous avons émis une proposition en 2018 concernant la Commission d'évaluation locale des charges transférées. Elle intervient après le transfert des compétences. Or nous souhaitons qu'elle livre une évaluation en amont, avant le transfert de compétences.

**- L'AMF en appelle à « supprimer le transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et d'agglomération dont la complexité d'organisation et les risques de surcoût pour les usagers n'ont pas été suffisamment mesurés ; et à assurer une plus grande souplesse dans le partage des compétences entre les communes et leur intercommunalité par la réaffirmation de l'intérêt communautaire comme fondement des transferts de compétences (tourisme notamment) et la réduction du nombre minimum des compétences obligatoires et optionnelles des communautés de communes et d'agglomération » ? Etes-vous en phase avec ces propositions ?**

L'AMF s'aligne sur nos positions déjà anciennes, donc oui nous sommes en phase avec nos propositions, c'est bien le moins ! Par l'obligation de transfert des compétences eau et assainissement, ils qualifient les élus « d'incapables majeurs ». Nous le disons une fois encore, si le principe de transfert d'une compétence, quelle qu'elle soit, peut s'envisager sans difficulté, son obligation est une remise en cause inacceptable de la décentralisation et de la liberté municipale.

**- Faut-il réduire le nombre de formes d'intercommunalités et privilégier le rôle des « communes centres » ?**

Sûrement pas, c'est un mirage que de croire que le ruissellement par la commune centre soit le seul mode de développement, ; une ville moyenne ne peut se développer que si elle est intégrée à un écosystème de villages dynamiques.

**- Quelles solutions suggérez-vous afin de réduire la complexité de l'intercommunalité ?**

Nous préconisons de rendre obligatoire une conférence des maires décisionnaires.

**- Etes-vous favorable à la suppression des communautés d'agglomération comme le préconise le Sénat ?**

Ce statut d'EPCI qui affaiblit la commune doit effectivement être revu.

**- Comment rapprocher le citoyen des centres de décision ? Par les Maisons de services au public ?**

En faisant que les décisions se prennent près de lui, à la mairie ! Les Maisons de services au public (MSAP), c'est le sujet de l'Etat, pas des communes, s'il veut revenir dans les communes il sera bien accueilli. Les services publics doivent devenir accessibles là où ils ne le sont pas. Si ceux de l'Etat ont disparu, il reste les services publics locaux, il ne faut pas généraliser.

Nous nous méfions toutefois de ce dispositif dans lequel les MSAP seront gérées par les collectivités et dans lesquelles l'Etat deviendra un prestataire occasionnel. Il est manifeste que beaucoup de services de l'Etat n'ont pas le souci de devenir accessibles...

**- Quels espoirs (ou craintes) placez-vous dans les communes nouvelles ? Et dans la proposition du rapport du Sénat d'un modèle de « commune-communauté » qui serait capable d'exercer les compétences communales et intercommunales ?**

Concernant les communes nouvelles, nous travaillons à aider les maires à se poser les bonnes questions avant une éventuelle fusion, à prendre une décision « en toute connaissance de cause », notamment sur le fait que c'est la suppression de la commune. A-t-il la légitimité pour le faire et l'accord de sa population ? Cela règle-t-il les sujets de la vie quotidienne de nos habitants ? Rien n'est moins sûr. Nous invitons les maires à vérifier l'impact de cette initiative. Cela fera-t-il venir un médecin ?

Si la commune est un bien commun pour notre République, pourquoi déployer autant d'énergie à la faire disparaître plutôt qu'à la renforcer ? Car la démarche des communes nouvelles repose d'abord sur des actes de disparition juridiques. Elle crée dans un nouvel espace une autre configuration, une hiérarchie pas forcément vertueuse. C'est dangereux car l'initiative de la dissolution appartient au préfet. Encore une fois, on s'inscrit dans une logique de réduction du nombre de communes.

Néanmoins, si des maires prennent la décision de créer, en toute connaissance de cause, une commune nouvelle, nous les accompagnerons. Nous pouvons générer des études sur l'impact financier par exemple. A noter que créer une commune nouvelle n'est pas une fin en soi, c'est un outil et, pour beaucoup, un piège.

Il n'existe aucun intérêt à inventer un dispositif ou modèle de « commune-communauté ». Les gens demandent une simplification des choses, pas une complexification. C'est un gadget pour un cas particulier.

## **Entretien avec Monsieur Jérôme NURY, député de l'Orne**

**5 juin 2019, 14h30**

### **Assemblée nationale**

#### **Le Président de la République Emmanuel Macron, suite au Grand Débat, souhaite redonner du pouvoir aux maires. Cela vous-paraît-il suffisant ?**

J'ai interrogé sur ce sujet Jacqueline Gourault qui m'a indiqué qu'il n'y aura pas de révolution. Il faut s'attendre à un simple toilettage à la marge de la loi NOTRe. Or il faut abolir cette loi scélérate et ruralicide ! Elle a parachevé le dogme selon lequel, depuis la loi Chevènement, il existe trop de communes, qui coûtent trop cher et qui ne font pas du bon boulot. Cette idée s'est développée avec beaucoup d'hypocrisie et a abouti au développement éfréné de l'intercommunalité. Aujourd'hui, on conserve les communes tout en renforçant l'intercommunalité. Auparavant, elle reposait sur le volontariat. Depuis la loi NOTRe, on impose un périmètre sans vision géographique, technique, économique, sans notion de bassin de vie... Avec la loi NOTRe, non seulement le rattachement à un EPCI est toujours obligatoire, mais en plus, le transfert de compétences est plus conséquent.

On a tué la commune et les élus locaux. On les oblige à travailler avec d'autres élus, qu'ils ne connaissent pas forcément, avec qui ils ne s'entendent parfois pas, sans objectifs communs et on les dépossède ! Ils sont démotivés.

Au sein des conseils communautaires, ces élus de petites communes ne sont pas tout le temps entendus, leurs voix ne pèsent pas beaucoup. Mais beaucoup se font toujours « engueuler » par les habitants !

Au niveau local, nous avons besoin d'un Etat stratège qui fait confiance à ses élus. J'ai l'impression que les préfets apparaissent comme étant de moins en moins légitimes pour contrôler les collectivités... La parole de l'État est discréditée. Car tous les engagements pris (contrats de ruralité) ne sont pas tenus.

Pour ma part, j'en appelle à une nouvelle vague de décentralisation. Par exemple, en comptabilité, pourquoi séparer le payeur et l'ordonnateur ? Le payeur doit être au sein de la commune. Conserver un payeur, c'est garder une espèce de tutelle. Maintenant, il y a un choix à faire... Mais je ne suis pas opposé à un contrôle a posteriori du préfet ou de la Chambre régionale des comptes.

#### **Comment imaginez-vous conforter le rôle de la commune ?**

Il faut revoir toute l'architecture des départements ruraux et le couple formé depuis 30 ans par l'intercommunalité et la région. C'est un échec. Les objectifs, les enjeux diffèrent considérablement. On mêle des territoires denses et peu denses. On a éloigné les prises de décision des citoyens. Il faut revenir au terrain : la France est composée à 80% de territoires ruraux. Le couple territorial le plus efficace en proximité est la commune et le département.

La France a besoin de proximité et de réactivité. Même si une commune compte 100 ou 300 habitants, le maire reste un référent, le lien avec d'autres autorités, comme le préfet, le député, le département... La République doit s'appuyer sur un maillage que les Français connaissent : les communes.

Or, on ne rassure plus les élus locaux et les maires. Le problème n'est pas celui du statut mais celui du pouvoir d'action dont ils sont dépossédés.

Par ailleurs, la compétence des élus a ses limites. Une « sur-administration » est en train de se mettre en place afin d'y remédier. Les élus n'ont pas forcément toutes les compétences et ne sont plus motivés car dépossédés.

Il faut se poser les bonnes questions pourquoi un certain nombre de personnes compétentes n'aspirent-elles plus à devenir maires ? Les élus locaux sont mal rémunérés au regard de leurs responsabilités, du temps passé, et moins que les cadres des grandes entreprises.

### **Doit-on conserver le système de transfert obligatoire des certaines compétences des communes vers les EPCI à fiscalité propre ?**

Non bien évidemment ! Pour sortir de cette situation, il conviendrait peut-être de laisser aux grandes intercommunalités les compétences stratégiques en matière de développement économique, de planification, etc. Mais il faut rendre aux communes les compétences de proximité, telles que la voirie, l'eau, l'assainissement, les écoles... Le retour des compétences et de fiscalité aux communes posera certainement des problèmes. Dans ce cadre, les communes nouvelles peuvent constituer une solution.

### **Faut-il modifier la gouvernance des intercommunalités en faveur des petites communes ?**

Les petites communes sont déjà sur-représentées, quelle que soit leur population, elles détiennent au moins un siège. Ce ne serait pas démocratique de leur donner plus de sièges que leur population ne l'exige...

### **Etes-vous favorable à la suppression des communautés d'agglomération comme le préconise le Sénat ?**

Cette suggestion doit provenir de Bercy... La communauté d'agglomération coûté très cher. Mais la supprimer ne changerait rien. Il existera toujours des problèmes de superficie et de compétences.

### **Quels espoirs placez-vous dans les communes nouvelles ? Et dans la proposition du rapport du Sénat d'un modèle de « commune-communauté » qui serait capable d'exercer les compétences communales et intercommunales ?**

Je suis très favorable aux communes nouvelles. Je suis moi-même à l'origine de la création d'une commune nouvelle dans l'Orne. Il faut encourager cette démarche en milieu rural, sur la base du volontariat. On ne se marie pas à la légère... Il faut peut-être mieux encadrer et aider de telles créations mais elles sont bénéfiques. A mon sens, les communes et élus délégués persisteront car c'est une nécessité afin de sauvegarder la proximité, surtout pour les communes nouvelles assez grandes de plus de 5.000 habitants. Les élus locaux sont des personnes hyper-dynamisantes pour les communes, il faut les préserver et les maintenir.

Quant au concept de « commune-communauté », l'idée a émané au sein de l'AMF et de notre groupe de travail. Ainsi une commune nouvelle ne serait plus contrainte de rejoindre un EPCI alors qu'elle est capable d'en assumer toutes les compétences. Cette idée peut permettre de sortir de la loi NOTRe, de l'intercommunalité à tout va.

### **Pourtant, les communes ne disposent plus de moyens financiers suffisants...**

C'est une erreur de le croire. Dans l'Orne, les intercommunalités n'ont guère de moyens malgré la générosité initiale de l'Etat. Ce sont les communes qui ont conservé les ressources mais ont en revanche donné leurs compétences. Dans les années 1990, certaines communautés de communes se sont réparties le « magot » perçu de l'Etat. Puis, lorsque les ressources se sont raréfiées, nous avons revu le schéma de l'intercommunalité puis rendu le volet investissement aux communes et

mutualisé notre fonctionnement d'intercommunalité. De la sorte, le montant du coefficient d'intégration fiscale a augmenté. Pour ce, il nous fallait un maximum de dépenses de fonctionnement, en échange, les communes nous ont donné de la fiscalité. Notre CIF a ainsi atteint 80%.

Les personnels communaux sont à la charge financière des communes mais chaque maire reste chef de son personnel.

Si vous allez voir sur le site du Ministère de l'Intérieur, les résultats d'affectation des communes, vous verrez que les communes sont souvent bien plus riches que les intercommunalités.

### **Combien d'élus locaux sont capables d'anticiper comme vous de tels mécanismes de reversement des dotations ?**

Probablement peu. Mais il faut se faire aider et accompagner. Des cabinets de conseil compétents sont capables de faire cela.

### **Comment rapprocher le citoyen des centres de décision ? Par les Maisons de services au public ?**

Les MSAP ne sont pas l'aboutissement d'une idée nouvelle. Auparavant ont émergé les Maisons des services publics, entre autres... On invente des choses qui existent déjà. Aujourd'hui, concrètement, les MSAP consistent en un bureau de la Poste installé en mairie. Les services publics de proximité sont avant tout assurés par la mairie.

### **Comment préserver la démocratie participative ?**

Je ne crois pas trop à la démocratie de participative. La proximité, c'est le terrain. Les gens savent me dire les choses quand je fais mon marché. La démocratie représentative s'exprime régulièrement et les citoyens décident ou pas de renouveler des mandats. Je suis défavorable au droit de pétition et au référendum décisionnel local. Je ne suis pas élu pour en prendre seulement plein la figure ! Je suis élu sur un programme avec une stratégie déterminée. Consulter les électeurs en dehors des élections, c'est le meilleur moyen pour que des minorités imposent leur point de vue parce que la majorité se sera abstenue. C'est aussi la porte ouverte aux idées populistes. Et parfois, les sujets sont trop complexes... La démocratie de proximité, c'est avant tout le vote lors des élections.

# « Les statuts des communes en France en questions »

## PLAN

Remerciements.....	3
Table d'abréviations.....	4
Sommaire.....	8
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>9</b>
<b><u>Partie I – État des lieux de la commune française : une institution locale en crises.....</u></b>	<b>21</b>
<b>Section 1 – L'échelon communal en quête de sens et de compétences : les causes d'une crise latente.....</b>	<b>22</b>
<b>A - De l'État aux communes.....</b>	<b>22</b>
1 - Des champs de compétences très larges.....	22
a - La clause de compétence générale.....	23
b - Les diverses compétences communales.....	28
2 - La charge du maire.....	37
a - Un indispensable chef d'orchestre.....	37
b - Les pouvoirs de police du maire.....	41
c - Les compétences déléguées de l'État.....	43
3 - Les limites de l'action des communes et la régression de leurs compétences à l'horizon 2020.....	44
a - L'intérêt local.....	44
b - Brève approche de l'autonomie locale.....	45
c - L'émergence de l'intercommunalité.....	49
<b>B - Des communes aux intercommunalités.....</b>	<b>51</b>
1 - L'essor et les visages de l'intercommunalité.....	52
a - Les syndicats.....	52
b - Les communautés urbaines.....	54
c - les communautés de communes.....	55
d - Les communautés d'agglomération.....	57
e - Les métropoles.....	60
f - Les Pays, les Pôles métropolitains, les PETR.....	62

2 - Les outils de plus en plus développés de l'intercommunalité.....	64
a - La CDCI.....	64
b - Le SDCI.....	65
c - Les conseils de développement.....	67
3 - Les lacunes de l'intercommunalité .....	68
a - Un manque de lisibilité .....	68
b - Une gouvernance décriée .....	72
c - Les syndicats en perte de vitesse .....	74
<b>C - Les limites de la libre administration.....</b>	<b>76</b>
1 - Les principes de l'autonomie locale et de libre administration malmenés.....	76
a - De la théorie à l'expérimentation.....	77
b - Un pouvoir règlementaire résiduel.....	82
c - L'interdiction de toute tutelle d'une collectivité territoriale atténuée par le « chef de filat ».....	84
2 - Du contrôle de l'État sur les communes au conseil.....	87
a - Un nécessaire contrôle administratif .....	87
b - D'indispensables (bonnes) relations entre les communes et les représentants de l'État.....	91
<b>Section 2 – L'échelon communal face à ses défis : les symptômes de la crise.....</b>	<b>94</b>
<b>A - L'émiettement communal.....</b>	<b>94</b>
1 - Trop de communes en France ?.....	94
a - Un nombre impressionnant de communes à l'échelle européenne.....	94
b - Des réalités très diverses.....	98
c - Le cas de l'Alsace et de la Moselle.....	100
2 - L'émergence de nouveaux modèles.....	102
a - Les sections de communes.....	103
b - Des statuts dérogatoires ou particuliers.....	104
c - Lyon, un régime inédit.....	110
<b>B - D'inéluctables lacunes de l'action publique.....</b>	<b>113</b>
1 - L'insuffisance des services publics : un constat inégal.....	114
2 - La situation préoccupante dans les zones rurales.....	122

<b>C - La solitude du maire</b> .....	130
1 - Une fonction exigeante et une responsabilité exposée.....	130
2 - Un véritable statut de l' élu toujours attendu.....	135
3 - Un maire « dépossédé » ? De l'intercommunalité à la supracommunalité.....	137
<b>Section 3 – Les potentialités de l'échelon communal : les interrogations face à la crise</b> .....	140
<b>A - La commune, échelon démocratique appauvri</b> .....	140
1 - La commune, espace de dialogue démocratique par excellence.....	140
a - Le maire, interlocuteur privilégié des citoyens.....	140
b - Le maire « à portée d'engueulade ».....	142
c - Les conseils de quartiers et autres conseils consultatifs facultatifs.....	144
2 - Des outils de démocratie participative et de proximité insuffisamment utilisés.....	147
a - Les consultations en cas de fusion de communes.....	148
b - Les référendums consultatifs locaux.....	149
c - Les référendums décisionnels locaux.....	151
e - Le droit de pétition.....	153
f - Les autres consultations et moyens d'expression.....	154
<b>B - Des moyens humains et financiers en retrait</b> .....	157
1 - Les ressources propres de la commune.....	157
2 - Le principe de compensation des transferts de compétences.....	160
3 - Des dotations en baisse et questionnées.....	164
4 - Des dépenses supplémentaires en hausse.....	168
5 - Les moyens humains et le désengagement des services de l'État.....	170
<b><u>Partie II – Quels remèdes au questionnement de l'échelon communal : l'émergence des futures « nouvelles communes »</u></b> .....	172
<b>Section 1 – Vers des réformes fonctionnelles et matérielles (compétences, moyens et gestion)</b> .....	172
<b>A - La refonte des moyens au service des communes</b> .....	172

1 - Le cas des dotations.....	173
2 - La création de l'ANCT : le réengagement de l'État dans les territoires ?.....	177
3 - Quelle gestion des personnels communaux et intercommunaux ?.....	183
a - Insuffler une nouvelle culture.....	183
b - Quelle mutualisation des personnels communaux et intercommunaux ?.....	192
<b>B - Quel avenir pour les politiques et outils de proximité ?.....</b>	<b>197</b>
1 - Les nouvelles politiques à rude épreuve ?.....	197
a - « Territoires d'industrie ».....	197
b - « Action Cœur de ville ».....	197
c - « New Deal numérique ».....	201
2 - Les Maisons de services au public.....	206
<b>Section 2 – Quel socle pour l'instauration d'une démocratie représentative et participative locale efficiente ?.....</b>	<b>215</b>
<b>A - Remédier au désintérêt des administrés.....</b>	<b>215</b>
1 - Abstentionnisme et perte de crédibilité des pouvoirs publics.....	215
2 - Instaurer un vote obligatoire ?.....	217
a - L'exemple de la Belgique.....	218
b - L'aspiration à des expressions démocratiques directes non représentatives.....	220
<b>B - De nouvelles formes de participation supplémentaires.....</b>	<b>224</b>
1 - Les mini-référendums consultatifs.....	224
2 - Les budgets participatifs.....	226
3 - Les appels à contribution financière des projets municipaux.....	229
<b>Section 3 – Communes nouvelles, « communes-communautés » et métropoles : la diversification des statuts communaux.....</b>	<b>233</b>
<b>A - Les communes nouvelles : un remède à l'émiettement communal ?.....</b>	<b>233</b>
1 - La création de la commune nouvelle.....	235

a - Des modalités de création de la commune nouvelle et des communes déléguées	237
b - L'indispensable association des habitants et des élus au projet de création.	240
2 - Le fonctionnement.	242
3 - La souplesse du dispositif.	246
4 - Une formule réellement attractive ?	248
a - Le régime d'incitations financières.	249
b - Les effets indésirables des créations de communes nouvelles.	251
<b>B - Les communes moyennes et les « communes-communautés » : réconcilier la commune et l'intercommunalité.</b>	257
1 - Quels seuils pour des communes efficaces ?	257
2 - Les « communes -communautés », un nouveau dispositif à évaluer.	261
<b>C - La réorganisation de la carte intercommunale.</b>	263
1 - Rééquilibrer la gouvernance des EPCI à fiscalité propre.	264
2 - Réduire et simplifier les strates intercommunales.	269
3 - Quel rôle pour les métropoles ?	271
<u>Conclusion</u>	275
Annexes.	277
Plan.	288
Bibliographie.	293

## BIBLIOGRAPHIE

### TRAITÉS ET MANUELS

- AUBIN (E.) et ROCHE (C.), *Droit de la nouvelle décentralisation*, Gualino, Collection « Mémentos », 1<sup>re</sup> éd., 2005.
- AUBIN (E.) et ROCHE (C.), *L'essentiel du nouveau droit de la décentralisation*, Gualino éditeur, Collection « Les carrés », 2006.
- AUBY (J.-B.), AUBY (J.-F.) et NOGUELLOU (R.), *Droit des collectivités locales*, PUF, collection, Thémis, 6<sup>e</sup> éd., 2015.
- BAGUENARD (J.), *La décentralisation*, PUF, Collection « Que sais-je ? », n°1879, 7<sup>e</sup> éd., 2004.
- BLUTEAU (P.), *Leçons de droit des collectivités territoriales*, Ellipses, Collection « Leçons de droit », 1<sup>re</sup> éd., 2009.
- BOEUF (J.-L.) et MAGNAN (M.), *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, La Documentation française, Collection « Découverte de la vie publique », 2008.
- BONNARD (M.), *Les collectivités territoriales en France*, La Documentation française, Collection « Les notices », 4<sup>e</sup> éd., 2009.
- BOURJOL (M.) et BODARD (S.), *Droit et libertés des collectivités locales*, Masson, 1984.
- CHAMINADE (A.), *Pratique des institutions locales*, Litec, Collection « Collectivités territoriales », 2<sup>e</sup> éd., 2005.
- CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, tome 1, 15<sup>e</sup> édition, Paris, Montchrestien, 2001,
- DANTINEL-COR (N.), *Droit des collectivités territoriales*, Lexifac Droit, 1<sup>re</sup> éd., 2007.
- DOMENACH (J.) et DUFRESNE (C.), *Droit des collectivités locales et territoriales*, PUG, 1<sup>re</sup> éd., 2007.
- DONIER (V.), *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Collection « Les Mémentos », Série « Droit public », 2<sup>e</sup> éd., 2017, 200 p.
- DREYFUS (B.) (sous la direction de), *Vademecum collectivités locales et territoriales*, Franel éditions, 15<sup>e</sup> éd., 2018.
- FAURE (B.), *Droit des collectivités territoriales*, Précis Dalloz, 4<sup>e</sup> éd., 2016, 753 p.
- FERSTENBERT (J.), PRIET (F.) et QUILICHINII (P.), *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, Collection « Hypercours », 2<sup>e</sup> éd., 2016.
- GIRARDON (J.), *Les collectivités territoriales*, Ellipses, Collection « Mise au point », 2<sup>e</sup> éd., 2011.
- HASTINGS-MACHANDER (A.) et FAURE (B.) (sous la direction de), *La décentralisation à la française*, lextenso éditions, 2015.
- HAURIUO (M.), *Précis de droit administratif et de droit public*, 1<sup>re</sup> édition 1892, 12<sup>e</sup> édition Sirey 1933, réimp. Dalloz 2002.

- HAURIOU (M.), *La gestion administrative : étude théorique de droit administratif*, 1<sup>re</sup> édition 1899, Paris, L. Larose réimpr. Dalloz 2013.
- HAURIOU (M.), *Principes de droit public*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, L. Larose, 1916
- JANICOT (L.) et VERPEAUX (M.), *Droit des collectivités territoriales*, PUF, Collection « Major », 4<sup>e</sup> éd., 2017.
- LACHAUME (J.-F.), *La commune*, LGDJ, collection « Politiques locales », 2<sup>e</sup> édition, 1999
- LE MESTRE (R.), *Droit des collectivités territoriales*, Gualino éditeur, 1<sup>re</sup> éd., 2004.
- MABILEAU (A.), *Le système local en France*, Montchrestien, Collection « Clefs », 2<sup>e</sup> éd., 1994.
- MONDOU (C.), *Droit de la décentralisation*, Université de Lille, 2017.
- MONTAIN-DOMENACH (J.) et BREMOND (C.), *Droit des collectivités territoriales*, PUG, Collection « Droit en plus », 3<sup>e</sup> éd., 2007.
- POUJADE (B.) et CABANNES (X.), *Les collectivités territoriales*, Foucher, Collection « Pass concours », 5<sup>e</sup> éd., 2017.
- TOUVET (L.), FERSTENBERT (J.) et CORNET (C.), *Les grands arrêts du droit de la décentralisation*, Dalloz, Collection « Les grands arrêts », 2<sup>e</sup> éd. 2001.
- TURPIN (D.), *Droit de la décentralisation*, Gualino éditeur, Collection Fac-Université, 2<sup>e</sup> éd., 2000.
- VALLAR (C.), *Droit des collectivités territoriales*, Studyrama, 1<sup>re</sup> éd., 2008.
- VEDEL (V. G.), *Les bases constitutionnelles du droit administratif*, Economica/PUAM, 1986.
- VERPEAUX (M.), *Les collectivités territoriales en France*, Dalloz, Collection « Connaissance du droit », 3<sup>e</sup> éd., 2006.
- VERPEAUX (M.), *Les collectivités territoriales en France*, Dalloz, Collection « Connaissance du droit », 3<sup>e</sup> éd., 2011.
- VERPEAUX (M.), RIMBAULD (C.) et WASERMAN (F.), *Les collectivités et la décentralisation*, La Documentation française, Collection « Découverte de la vie publique », 10<sup>e</sup> éd., 2017.
- VITAL DURAND (E.), *Les collectivités territoriales en France*, Hachette supérieur, Collection « Les Fondamentaux », 7<sup>e</sup> éd., 2017.

## **MONOGRAPHIES**

- AUBELLE (V.), *Intercommunalités. Des projets aux pratiques*, Berger-Levrault, 2011.
- AUBELLE (V.), *Les mutualisations dans les collectivités territoriales*, Berger-Levrault, 2011.
- AUBELLE (V.) et GIBERT (P.), *Les communes nouvelles*, Berger-Levrault, Collection « Les indispensables », 2016.
- AUBELLE (V.), COURTECUISSÉ (C.), PASQUIER (R.) et KADA (N.) (sous la direction de), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Berger Levrault, 2017.
- BALDUYCK (J.-P.) avec LEDOUX (H.), *Mais que fait le maire ?*, Gulf Stream éditeurs, 2006.

- BAROIN (F.) *Une histoire de France par les villes et les villages*, Albin Michel, 2017.
- BAZOUCHE (M.), *De la commune à l'intercommunalité en France métropolitaine. L'état des lieux*, L'Harmattan, 2013.
- BEAUCHAMPS (C.) et RAINADI (V.), *Coopération intercommunale, la nouvelle vague*, éditions de l'Aube, 2014.
- CHARLES (E.) et THOUEMENT (H.) (sous la direction de), *La métropolisation : une opportunité pour le développement des territoires ?*, L'Harmattan, Collection « Questions contemporaines », 2018.
- CHICOT (P.-Y.) (sous la direction de), *Décentralisation et proximité, territorialisation de l'action publique locale*, Dalloz, collection Actes, 2013
- CHICOT (P.-Y.) (sous la direction de), *Mutation des communes. Quelle intercommunalité de projets ? Pour quel développement des territoires locaux ?*, L'Harmattan, Collection « GRALE », 2016.
- CHRETIEN (P.), FERREIRA (N.) et JANICOT (L.), *L'Etat dans ses relations avec les collectivités territoriales - Journée d'études juridiques sur la centralisation française*, lextenso éditions, 2011.
- COLE (A.), PASQUIER (R.) et GUIGNER (S.), (sous la direction de), *Dictionnaire des politiques territoriales*, SciencesPo Les Presse, 2011.
- CONDORCET (N.) (de), *Sur la formation des communes, 1789*, dans Oeuvres complètes, t. 15, Brunswick, Vieweg et Paris, Henrichs, Koenig et Levrault, Schoell et cie, 1804.
- COSSALTER (P.), *La pratique du contentieux administratif. La commune, L'EPCI, le département et la région devant le tribunal administratif*, Territorial éditions, 2016.
- DORE (G.), *Hors des métropoles, point de salut ?*, Les capacités de développement des territoires non métropolitains, L'Harmattan, 2017.
- ESPAGNO-ABADIE (D.) et PENERANDA (A.), *Fonction(s) publique(s) : le défi du changement*, Presse de l'EHESP, 2018.
- GARDERE (A.), *Comprendre le nouveau paysage intercommunal après la loi NOTRe*, Territorial éditions, mai 2016.
- LEFEUVRE (M.-P.), *Faire métropole. De nouvelles règles du jeu ?*, éditions Le Moniteur, 2015.
- MORVAN (S.), *France Territoires. Un engagement au service des dynamiques territoriales*, mission de préfiguration de l'Agence nationale de cohésion des territoires, juin 2018.
- RAGAIGNE (A.), « *L'essentiel du management des collectivités territoriales* », Gualino éditeur, Collection Les Carrés, 2013.
- SHARPE (J.) (sous la direction de), *La taille des communes, l'efficacité et la participation des citoyens*, Les éditions du Conseil de l'Europe, Collection « Communes et régions d'Europe », n°56, 1998.
- STECKEL-ASSOUERE (M.-C.) (sous la direction de), *La recomposition territoriale : la décentralisation entre enjeux et obstacles*, L'Harmattan, Collection « GRALE », 2016.
- STIEVENARD (J.-M.) avec PERCQ (P.), *Villeneuve d'Ascq, une ville est née*, Cana, 1980.
- VERPEAUX (M.) et PECHEUL (A.), *Les communes nouvelles*, Lexis Nexis, 1<sup>re</sup> éd., 2016.

VILLE (F.), *Communes nouvelles. Atouts... et dangers*, Salientes éditions, Collection « Territoires », 2<sup>e</sup> éd., 2019.

VILLE (F.), *Réforme territoriale. Retour à la case démocratie !*, Salientes éditions, Collection « Territoires », 2019.

## ARTICLES

ALBERT (J.-L.), « La répartition des compétences entre les communes et les institutions intercommunales », *JCP A*, 2010, n°30-34, p. 23-28.

ALBERT (J.-L.), « Le nouveau paysage communal : la redistribution des fonctions et dépenses entre communes et EPCI », *Droit et gestion des collectivités territoriales*, éditions Le Moniteur, 2011, p. 53-61.

AUBELLE (V.), « Le biais financier et fiscal retenu par le législateur pour la construction de l'intercommunalité », *RLCT*, 2008, n°33, p. 8-12.

AUBELLE (V.), « L'intégration financière prend-elle le pas sur la construction institutionnelle de la coopération intercommunale ? », *AJCT*, 2011, n°10, p. 453-456.

AUBELLE (V.), « Le devenir des mutualisations de personnes entre commune et EPCI », *AJCT*, 2012, n°4, p. 195-198.

AUBELLE (V.), « Mutualisations et action publique locale », *AJCT*, 2012, n°12, p. 396-400.

AUBELLE (V.), « Considérations autour de la commune nouvelle », *RLCT*, 2013, n°95, p. 53-58.

AUBELLE (V.), « Des nouvelles modalités de représentation des communes au sein des conseils des EPCI à fiscalité propre », *AJCT*, 2013, n°4, p. 191-194.

AUBELLE (V.), « Considérations financières autour de la commune nouvelle », *AJCT*, 2014, n°4, p. 198-203.

AUBELLE (V.), « La commune nouvelle, repenser l'intercommunalité, ou comment revenir au principe de subsidiarité », *AJCT*, 2014, n°11, p. 520-525.

AUBELLE (V.), « Les conditions de fluidification du fonctionnement de la commune nouvelle », *AJCT*, 2015, n°2, p. 88-92.

AUBY (J.-M.) et HUREAUX (R.), « Le débat, la décentralisation : trop ou trop peu ? », *Informations sociales*, 2005/1 n° 121, p. 17-23

AVELINE (A.), « Intercommunalité : la réforme continue », *AJCT*, 2014, p. 426-428.

- BENCHENDICK (F.), « La maîtrise communale des compétences intercommunales par le biais des SEM. Analyse critique de l'article L. 1521-1 alinéa 2 du CGCT », in Guérard (S.) (sous la direction de), « Regards croisés sur l'économie mixte », L'Harmattan, Collection « Grale », 2006, p. 179-193.
- BERCIS-GAUGUAIN (A.), « Les différentes formes de coopération entre EPCI à fiscalité propre et ses communes membres », *Contrats et march. publ.*, 2015, n°3, p. 40-47.
- BOULET (M.), « Les communes nouvelles, remède à l'émiettement communal ? », *AJCT*, 2011, n°10, p. 456-460.
- BRISSON (J.-F.), « Clarification des compétences et coordination des acteurs », *AJDA*, 2014, p. 605-612.
- DANTONEL-COR (N.), « Les pôles métropolitains, métropoles du pauvre ou monstres tentaculaires ? », in Steckel-Assouère (M.-C.) (sous la direction de), *Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, L'Harmattan, Collection « GRALE », 2014, p. 69-79.
- DAUCE (S.), « Les métropoles hors Île-de-France à l'issue de la loi MAPTAM : compétences et organisation institutionnelle », *JCP A*, 2014, n°8, p. 44-50.
- DAUCE (S.), « Libre administration de collectivités et rationalisation intercommunale, un équilibre à l'épreuve du contrôle constitutionnel », *JCP A*, 2017, n°9, p. 4-6.
- DAUCE (S.) et BOULAY (F.), « Actualité jurisprudentielle de l'intercommunalité. Décisions de juillet 2016 à juin 2017 », *JCP A*, 2017, n°38-39, p. 13-17.
- DEGOFFE (M.), « L'avenir du couple commune-intercommunalité. La commune de demain », *AJDA*, 2013, n°23, p. 1335-1339.
- DIDRICHE (O.), « L'adaptation locale des compétences. Les outils à disposition du bloc communal », *AJCT*, 2018, n°1, p. 27-31.
- DYENS (S.), « La compétence « développement économique » des EPCI : les points de vigilance », *AJCT*, 2016, n°10, p. 493-497.
- DYENS (S.), « Des intercommunalités (véritablement) renforcées ? », *AJCT*, 2015, n°11, p. 578-582.
- FERREIRA (N.), « Les métropoles de droit commun », *AJCT*, 2014, n°5, p. 249-253.
- GUERARD (S.), Le statut des « nouvelles communes » françaises, *Revue Est Europa*, 2012, n°2, p. 305-317.
- GRISON (J.-B.), « L'équipement des espaces ruraux face à l'émiettement communal : quelle réponse des découpages intercommunaux », Presses universitaires de Rennes, 30 juin 2014, p. 41-56
- HAURIUO (M.), « L'institution et le droit statutaire », *Recueil de législation de Toulouse*, 1906, p. 134-182
- HAURIUO (M.), « La souveraineté nationale », *Recueil de législation de Toulouse*, 1912, p. 1-104.
- HAVARD (L.), « La métropole collectivité territoriale de Lyon : évolution ou révolution ? », *AJDA*, 2017, n°9, p. 510-516.

HOUSER (M.), « La métropole : analyse du régime juridique et financier », *AJCT*, 2011, n°2, p. 67-70.

HOUSER (M.), « Le statut des communes nouvelles : une véritable innovation ? », *AJCT*, 2011, n°2, p. 63-67.

HOUSER (M.), « Le volet intercommunal de la loi MAPTAM : de nouvelles perspectives offertes aux acteurs locaux », *AJCT*, 2014, n°6, p. 288-290.

JANICOT (L.), « La ville de Paris une nouvelle collectivité à statut particulier », *AJDA*, 2017, n°18, p. 1038-1042.

JANICOT (L.), « Les métropoles à statut particulier : le Grand Paris, Lyon et Aix-MarseilleProvence », *AJDA*, 2014, n°11, p. 613-618.

JEBEILI (C.), « 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 », *JCPA*, 2015, n°13, p. 16-19.

KADA (N.), « Les communes nouvelles, vous avez dit nouvelles ? », *RFAP*, 2017/2, n° 162, p. 267-276.

KADA (N.), « Les exécutifs locaux, une définition juridique entre unité et diversité », *RFAP*, 2015/2, n° 154, p. 351-362.

KADA (N.), « Vers un droit (peu) commun ? », *AJDA*, 2014, n°11, p. 619-624.

LE CHATELLIER (G.), « La Métropole de Lyon », *AJCT*, 2014, n°5, p. 241-244.

LE CHATELIER (G.), « Le point sur... les pouvoirs de police du maire. Des moyens administratifs limités et une demande forte de sécurité des citoyens », *AJCT*, 2018, n°7-8, p. 358-360.

LE ROUX (M.), « La loi du 16 mars 2015, un second souffle pour les communes nouvelles », *AJDA*, 2015, n°22, p. 1266-1270.

MONTECLER (de) (M.-C.), « Adoption de la proposition de loi sur les communes nouvelles », *AJDA*, 2019, n°27, p. 1545.

MONTECLER (de) (M.-C.), « Vers la commune-communauté ? », *AJDA*, 2018, n°43, p. 2422..

PASTOR (J.-M.), « Les communes nouvelles, un succès qui va s'amplifier », *AJDA*, 2016, n°18, p. 980.

PASTOR (J.-M.), « Le boom des communes nouvelles », *AJDA*, 2017, n°11, p. 599.

PASTOR (J.-M.), « L'Agence nationale de la cohésion des territoires, solution ou mirage ? », *AJDA*, 2018, n°39, p. 2212.

PASTOR (J.-M.), « Les pistes du Sénat pour revitaliser les communes », *AJDA*, 2018, n°38, p. 2164.

PASTOR (J.-M.), « Les maires veulent constitutionnaliser la clause de compétence des communes », *AJDA*, 2018, n°16, p. 880.

PASTOR (J.-M.), « Territoires unis demande un nouvel élan de la décentralisation », *AJDA*, 2019, n°10, p. 54.

RENAUDIE (O.), « Le Grand Paris », *RFDA*, 2016, n°3, p. 490-496.

RENAUDIE (O.), « De quoi la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris est-elle le nom ? », *AJDA*, 2017, n°18, p. 1033-1037.

TAILLEFAIT (A.), « Les pôles métropolitains et les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux », *AJDA*, 2014, n°11, p. 625-629.

VERPEAUX (M.), « Les contrôles sur le maire : mythes et réalités », *Le Seuil, Pouvoirs*, 2014/1, n°148, p. 81-94.

VERPEAUX (M.), « La réforme – très limitée – des arrondissements parisiens (et très accessoirement marseillais et lyonnais) », *AJDA*, 2017, n°18, p. 1043-1048.

VERPEAUX (M.), « La représentation des communes au sein des conseils des communautés : tout est affaire de proportion », *JCP A*, 2015, n°18, p. 28-31.

VERPEAUX (M.), « La représentation des communes au sein des EPCI : la loi et l'accord », *JCP A*, 2013, n°9, p. 25-28.

VIARD (C.), « Grand Paris et intercommunalité », in STECKERL-ASSOUERE (M.-C.) (sous la direction de), *Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité*, L'Harmattan, Collection « GRALE », 2014, p. 81-95.

## **CONSEIL CONSTITUTIONNEL**

QPC n°2013-303 du 26 avril 2013.

## **COUR DES COMPTES**

« *L'intercommunalité en France : rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés* », octobre 2005, La Documentation française, 387 p.

« *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux* », mars 2019, 154 p.

## **MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE**

TOUBON (J.), « *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics* », janvier 2019, 71 p.

## **RAPPORTS PARLEMENTAIRES**

**(par auteur)**

### **> Assemblée nationale**

DUSSOPT (O.), *L'accord local de représentation des communes membres d'une communauté de communes ou d'agglomération*, Assemblée nationale, Rapport, n°2439, 10 décembre 2014.

DUSSOPT (O.), *La nouvelle réorganisation territoriale de la République*, Assemblée nationale, Rapport, n°2553, 5 février 2015.

MARTIN (D.) *Rapport d'information sur la proposition de loi adoptée par le Sénat portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires et sur la proposition de loi organique, adoptée par le Sénat, relative à la nomination du directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires*, Rapports, n°1393 et 1394, 5 février 2019, 37 p.

## > Sénat

BELOT (C.), GOURAULT (J.) et BRAYE (D.), *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1) sur l'élaboration des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI)*, Rapport, n°665, 22 juin 2011, 46 p.

BOCKEL (J.-M.) et GUILLAUME (D.), *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1) sur les pôles d'équilibre territoriaux et les pôles métropolitains comme nouveaux territoires de projet*, Rapport, n°588, 23 juin 2017, 75 p.

DARNAUD (M.), *Rapport d'information de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) par la mission de contrôle de suivi des lois de réforme territoriale (2) sur la revitalisation de l'échelon communal*, Sénat, Rapport, n°110, 7 novembre 2018, 128 p.

GOURAULT (J.) et GUILLAUME (D.), *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1) sur le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales*, Sénat, Rapport, n°272, 1<sup>er</sup> février 2011, 141 p.

GROSDIDIER (F.) et TOCQUEVILLE (N.), *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1) sur l'association des collectivités territoriales aux décisions de l'Etat qui les concernent : la codécision plutôt que la concertation*, Rapport, n°642, 26 mai 2016, 76 p.

GUENÉ (C.) et RAYNAL (C.), *Rapport d'information sur la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) du bloc communal*, Sénat, Rapport n°731, 29 juin 2016, 107 p.

MANABLE (C.) et GATEL (F.), *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1) : les communes nouvelles, histoire d'une révolution silencieuse. Raisons et conditions d'une réussite*, Sénat, Rapport, n°563, 28 avril 2016, 78 p.

POINTEREAU (R.) et BOURQUIN (M.), *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1) et de la délégation aux entreprises (2) sur les travaux relatifs à la proposition de loi portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs*, Sénat, Rapport, n°526, 30 mai 2018, 402 p.

## > AUTRES

Audition de Madame Jacqueline GOURAULT, Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, Commission des affaires économiques, Assemblée nationale, Compte-rendu n°22 du mercredi 16 janvier 2019, session ordinaire 2018-2019.

Question écrite n°10418 de M. Jérôme NURY en date du 10 juillet 2018 adressée au Ministre de l'Intérieur, réponse en date du 4 décembre 2018, JO p. 11162.

La lettre de Jean-Pierre DECOOL, sénateur non inscrit du Nord, « Spécial : enquête statut de l' élu auprès des maires du Nord », mai 2019, n°4, 8 p.

Discours de Fabien SUDRY, préfet du Pas-de-Calais, Présentation du rapport d'activités des services de l'État devant l'assemblée départementale, 24 juin 2019.

## **ARTICLES DE PRESSE**

SOUTRA (H.), « René Dosière : la décentralisation n'a pas fait vraiment progresser la démocratie locale », *Le Courrier des maires*, 22 mai 2017.

HELIAS (A.), « Deux tiers des Français satisfaits de l'action de leur maire, 58% veulent qu'ils se représente », *Le Courrier des maires*, 20 novembre 2018.

BARJON (C.), « Faut-il renforcer le pouvoir des élus locaux ou celui des préfets ? », *L'Obs*, n°2841, 18 avril 2019, P.20-21 - Interview de Sébastien Jumel par NOYON (R.) « N'accélérons pas l'affaiblissement de l'État » - Interview de Dominique Bussereau par VILARS (T.), « Les Français veulent être gouvernés près de chez eux ».

## **COMMUNIQUÉS DE PRESSE**

### **> Association des Maires Ruraux de France (AMRF)**

« Grand débat et intervention du Chef de l'État - La commune et les élus au coeur de la réponse des services à la population », 3 mai 2019

« Propositions concrètes pour un statut de l' élu "digne de ce nom" », 2 mai 2019

« Égalité ruraux/urbains, les vrais chiffres - Dotation forfaitaire : mettre fin au scandale et considérer urbains et ruraux à parité », 28 mars 2019

« Au-delà de la compétence eau et assainissement - La marque d'un regrettable mode de gouvernance », 2 août 2018

« Eau, enjeu essentiel du futur - Les maires ruraux dénoncent un tour de force », 28 mai 2018

« Pacte national pour revitaliser les centres-villes et centres-bourgs : l'AMF et l'AMRF soutiennent la proposition du Sénat », 24 avril 2018

« Accès aux soins : enfin une mobilisation générale et une détermination à agir », 9 février 2018

### **> Association Nationale des Élus de la Montagne (ANEM)**

« L'ANEM et le CGET engagent un dialogue constructif pour faire prendre en considération la spécificité montagne notamment dans la future agence des territoires », 6 décembre 2018

« Loi de finances 2019 : les élus de la montagne mobilisés pour défendre leurs territoires », 23 novembre 2018